NUEVA HISTORIA ARGENTINA

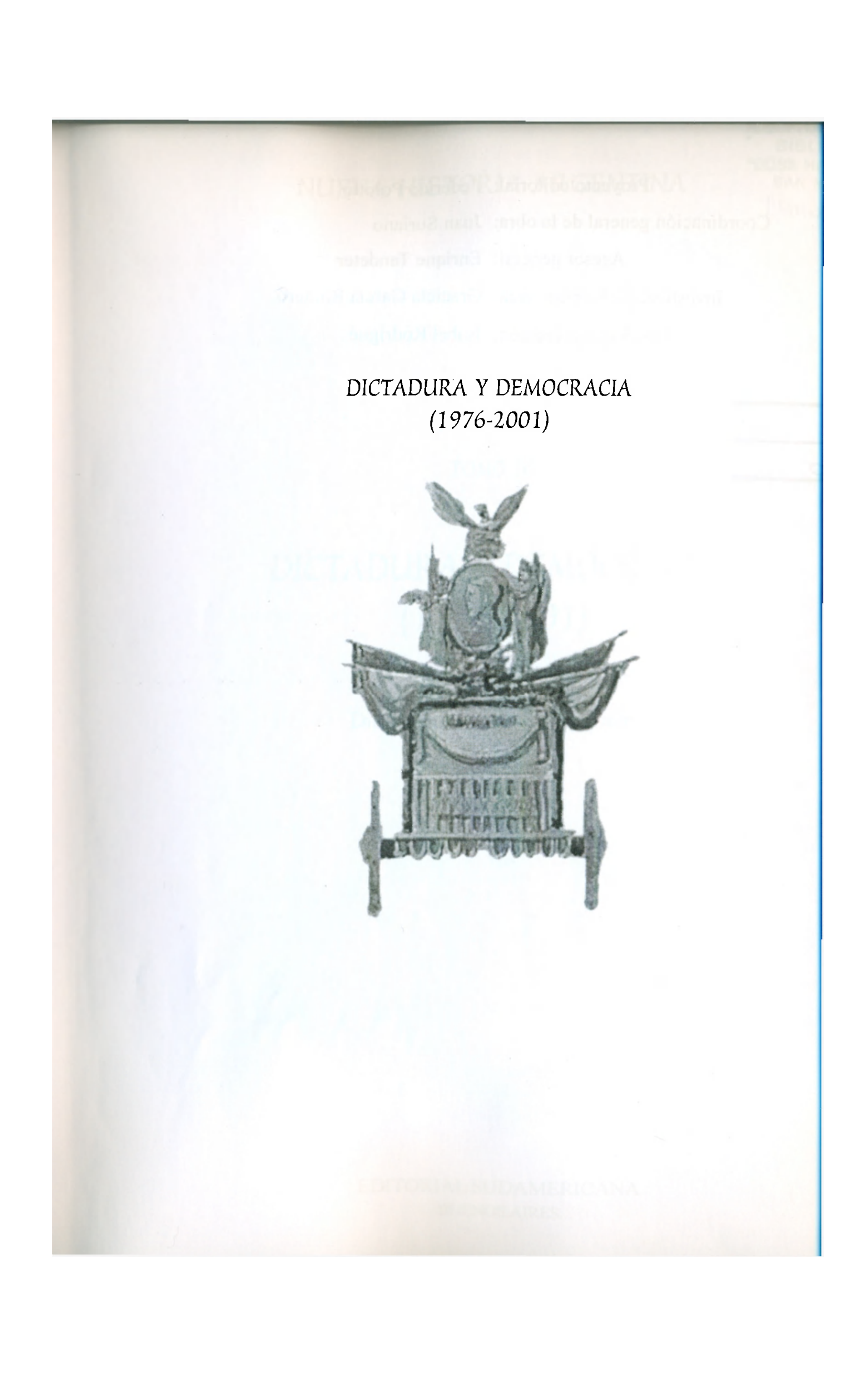
DIRECCIÓN DE TOMO

Juan Suriano

DICTADURA Y DEMOCRACIA (1976-2001)

Editorial Sudamericana

DICTADURA Y DEMOCRACIA
(1976-2001)



Proyecto editorial: Federico Polotto
Coordinación general de la obra: Juan Suriano
Asesor general: Enrique Tandeter
Investigación iconográfica: Graciela García Romero
Diseño de colección: Isabel Rodrigué

NUEVA HISTORIA ARGENTINA

TOMO 10

DICTADURA Y DEMOCRACIA (1976-2001)

Director de tomo: Juan Suriano

EDITORIAL SUDAMERICANA
BUENOS AIRES

Suriano, Juan
Dictadura y democracia : 1976-2001. - 1ª ed. - Buenos Aires : Sudamericana. 2005.
560 p. ; 24x17 cm. (Nueva historia argentina)

ISBN 950-07-2637-8

1. Historia Argentina. I. Título
CDD 982

IMPRESO EN LA ARGENTINA

Queda hecho el depósito
que previene la ley 11.723.

Humberto I 531, Buenos Aires.

www.edsudamericana.com.ar

ISBN 950-07-2637-8
ISBN O.C. 950-07-1385-3

COLABORADORES

Susana Belmartino
Universidad Nacional de Rosario

Mario Damill
Centro de Estudios de Estado y Sociedad - CONICET
Universidad de Buenos Aires

Adrián Gorelik
CONICET - Universidad Nacional de Quilmes

Elizabeth Jelin
Centro de Estudios de Estado y Sociedad - CONICET

Héctor Palomino
Universidad de Buenos Aires

Hugo Quiroga
Universidad Nacional de Rosario

Alejandro Rofman
Centro de Estudios Urbanos y Regionales - CONICET

Graciela Silvestri
CONICET

Juan Suriano
Universidad de Buenos Aires - Instituto de Altos Estudios Sociales
(Universidad Nacional de San Martín)

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN: UNA ARGENTINA DIFERENTE

Este libro se propone revisar algunos aspectos de la historia del presente en la Argentina. Sin duda es una tarea compleja para el campo historiográfico. Recién en los últimos años los historiadores han comenzado lentamente a involucrarse en el análisis del tiempo presente, rompiendo con el viejo presupuesto positivista predominante desde finales del siglo XIX que se negaba a analizar la historia reciente por falta de "perspectiva temporal". A pesar de que aún no se ha producido una discusión teórica y metodológica profunda al respecto ni se la ha incorporado a los programas de estudios medios y superiores, la llegada de los historiadores a la historia del presente viene a sumarse a la de los politólogos, sociólogos y cientistas sociales en general y a producir una saludable complementación con ellos, pero también una lectura diferente desde el punto de vista metodológico al incorporar no sólo el análisis retrospectivo sino también las herramientas que les son propias. Por otro lado, la intervención del historiador en la historia del presente puede contribuir a combatir ciertos peligros de las múltiples y difundidas interpretaciones vulgarizadas circulantes y, a la vez, estar en condiciones de reordenar, reformular y problematizar una historia del presente generalmente narrada por cronistas y periodistas, quienes, más allá de un mayor o menor rigor en sus análisis, tienden a producir una interpretación del presente condicionada por el sentido común, por los tiempos mediáticos y por las múltiples presiones sociales.

Este volumen abarca el análisis del último cuarto del siglo XX. Sin embargo, su delimitación no es sencilla porque la historia del presente no representa un período histórico clásico sino una temporalidad que se mueve y se reinterpreta constantemente, cuyas fronteras son móviles especialmente en su límite más próximo pues no está cerrado y es vulnerable al impacto provocado por los acontecimientos y a la forma en que éstos son procesados política, cultural y socialmente. Por lo tanto, el cierre de este volumen es muy complejo de determinar y optamos por poner el punto final de manera lábil y ambi-

gua hacia la caída del gobierno de la Alianza, ocurrida después de las dramáticas jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001, que provocaron la renuncia del presidente Fernando de la Rúa. La grave y profunda crisis económica, social, institucional y de representatividad política entonces desatada, en realidad, fue el resultado de la acumulación de las políticas desarrolladas desde un cuarto de siglo antes, y sólo en parte parece haber sido superada pues aún hoy hace sentir muchos de sus peores efectos. Sin embargo, el volumen no se detiene específica y necesariamente en ese punto y en algunos capítulos avanza un poco más allá, analizando algunas consecuencias de la crisis tanto en su persistencia como por las formas de resolución a través de la reconstitución lenta y paulatina del tejido social, la recomposición parcial del sistema político y una cierta recuperación de la economía.

El punto de arranque ofrece, en principio, menos dificultades. Aunque no se produjo una ruptura radical con las tendencias socioeconómicas predominantes, el año 1976 implicó un cambio significativo no tanto por el inicio de la dictadura más cruel y violenta de la historia argentina del siglo XX, sino fundamentalmente por el comienzo de un proceso de reconversión económica y social que era, en parte, un eco de la crisis mundial desatada en 1973 como consecuencia del alza de los precios del petróleo. Este proceso avanzó de manera irreversible, aunque no linealmente, recorriendo dictadura y democracia, transformando la sociedad argentina y alcanzando su clímax en la década de 1990 durante la presidencia de Carlos Saúl Menem y cuyos efectos, aun cuando se hayan atenuado un tanto, parecen en buena medida difíciles de revertir. Si bien es cierto que algunos atisbos de las orientaciones neoliberales que se impondrían en el último cuarto del siglo XX ya asomaban en las políticas económicas implementadas por el ministro Celestino Rodrigo a partir de junio de 1975 bajo la presidencia de Isabel Martínez de Perón, fue durante la gestión desde el Ministerio de Economía de José Alfredo Martínez de Hoz cuando comenzaron a enunciarse y a aplicarse de manera efectiva las políticas de desmantelamiento del Estado. El argumento central apuntaba a la disminución del déficit del sector público y el redimensionamiento de la industria a partir de la reducción de la protección arancelaria con el consecuente achi-

camiento del sector. Estas estrategias, que fracasaron parcialmente en ese momento pues se debilitaron en cuanto el régimen declinó políticamente, anticiparon y en cierta forma comenzaron a crear el consenso social a las políticas neoliberales aplicadas plenamente durante los '90 en el marco de un contexto nacional e internacional más favorable.

La premisa central que recorre estas páginas es que la Argentina cambió de manera notable durante el último cuarto del siglo XX debido a las profundas transformaciones acaecidas en la economía, en la sociedad y en el campo político. A partir del proceso abierto en 1976 se fueron abandonando las políticas que, desde los años cuarenta, privilegiaban el pleno empleo, la demanda del mercado interno como factor de crecimiento sobre la base de la protección de la industria sustitutiva y el papel del Estado como regulador del salario y como garante del bienestar de las personas mediante diversas formas de prestaciones sociales. Más allá de las profundas deficiencias que las políticas estatales habían puesto en evidencia a lo largo de varias décadas, como bien señala Susana Belmartino (Cap. IV), hoy parece evidente que la quiebra de este modelo no mejoró la calidad de vida de la sociedad argentina sino que, por el contrario, generó un proceso de exclusión social nunca visto antes que persiste plenamente en la actualidad. En efecto, el crecimiento de la pobreza, una desocupación que por momentos orilló el 20%, el ensanchamiento de la brecha entre los que más y menos tienen y el achicamiento de la movilidad ascendente se han convertido en lo que parece ser un rasgo estructural de nuestra sociedad. Si hace treinta años la Argentina era una nación sumergida en un profundo y grave enfrentamiento político, pero que aún se pensaba a sí misma en términos de bienestar, de inclusión y de integración social, hoy es un país fracturado socialmente que sólo apela a débiles políticas asistenciales para combatir la pobreza.

Claro que este complejo y discontinuo proceso de transformaciones económicas y sociales se desarrolló durante regímenes políticos absolutamente diferentes. Por eso el título de este volumen, "Dictadura y democracia", remite a procesos totalmente contrapuestos en el sentido del respeto a la Constitución, a las instituciones democráticas y a los derechos civiles: el primero, la dictadura, refiere al período que abarcó desde el

golpe militar del 24 de marzo de 1976 hasta el 10 de diciembre de 1983, cuando asumió la presidencia el doctor Raúl Alfonsín, ungido por casi el 52 por ciento de los votos, lo cual dio lugar a una experiencia democrática que, a pesar de sus notables defectos y de los diversos temblores institucionales, continúa hoy vigente y tiene el indudable mérito de ser la más prolongada de nuestra historia y de haber finalizado con la alternancia entre gobiernos militares fuertes y civiles débiles.

El nuevo régimen militar no fue uno más y excedió largamente la agenda represivo-autoritaria de las dictaduras clásicas. El gobierno surgido del golpe de 1976, encabezado alternativamente por los generales Videla, Viola, Galtieri y Bignone, al margen de los matices que los diferenciaban, nos retrotrae casi con seguridad a los peores años vividos durante el último siglo. En ellos se impuso como norma el terrorismo de Estado y las libertades públicas e individuales fueron violadas brutal y sistemáticamente como nunca antes. Es cierto que durante la primera mitad de la década de 1970 se fue instalando un clima generalizado de intolerancia y violencia políticas que alcanzó su punto culminante en los meses anteriores al golpe, cuando la represión ilegal y paraestatal había ido creciendo notablemente y era tolerada, si no alentada, por el propio gobierno justicialista. Pero con la irrupción del general Videla y del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional en el poder estos métodos se oficializaron y generalizaron. De esta manera desde un Estado controlado por las Fuerzas Armadas se profundizó la desintegración social al imponer un verdadero régimen de terror que apelaba a la eliminación y desaparición sistemáticas de personas, y que tuvo las características de un verdadero genocidio. Amparados en el control de la suma del poder político al haber eliminado las instituciones democráticas y republicanas, los militares organizaron una represión clandestina que recurría a los "grupos de tareas" de las diversas ramas de las Fuerzas Armadas encargados de secuestrar a opositores políticos, que eran recluidos en centros clandestinos de detención en los que se convirtieron en "desaparecidos" hasta ser asesinados, la gran mayoría, con total impunidad.

Sin duda, la responsabilidad principal de la represión recae en los miembros de las tres Fuerzas Armadas que ocupaban

casi todas las instancias superiores del gobierno. Sin embargo, que los militares hayan sido los principales responsables no implica perder de vista la colaboración prestada por amplios sectores de la sociedad, ya sea mediante el apoyo explícito a la dictadura o a través de silencios cómplices que ayudaron a conformar el consenso civil al nuevo régimen. En el primer sentido, debe mencionarse la activa participación en cargos ministeriales y municipales de cientos de cuadros intermedios de diversos partidos políticos nacionales y provinciales, que le otorgó al gobierno de facto un carácter cívico-militar. Por otro lado, recibió un respaldo casi unánime de los medios de comunicación, de la cúpula eclesiástica, de múltiples asociaciones empresariales, así como también de diversos sectores de la sociedad civil que rescataban la supuesta restitución del orden político y social no importa cuál fuera el costo. Todo este amplio espectro social prestó de una u otra forma su cooperación al régimen militar y le otorgó un consenso sin el cual no hubiera podido existir ni sobrevivir. Como dice Hugo Vezetti, "se trata, entonces, de mirar el rostro visible de la acción dictatorial a la luz de una trama menos visible de condiciones que la sostenían".

Las evidencias del apoyo de políticos, empresarios, obispos y periodistas al gobierno dictatorial son irrefutables. Pero el mayor impacto, y tal vez el más traumático y paradigmático, fue el respaldo de amplios sectores de la sociedad civil a partir de dos acontecimientos bien diversos, como el fútbol y la guerra, y con implicancias ulteriores tan disímiles. En primer lugar, ¿qué mejor ejemplo de esta colaboración que las imágenes acumuladas durante la realización del campeonato mundial de fútbol en 1978, que, a la vez, fue una formidable operación de búsqueda de consenso y legitimidad? Sin duda, la impresionante movilización popular en apoyo del seleccionado argentino durante el mes que duró el torneo pudo aparecer como una manifestación de apoyo al propio gobierno militar, no tanto por ser un respaldo explícito al régimen sino por contribuir a tender el velo que ocultaba la aberrante violación de los derechos humanos. En refuerzo de esta hipótesis están aquellas otras imágenes, un año más tarde, cuando visitó el país la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el contexto de la obtención por parte del seleccionado argentino del Mun-

dial de Fútbol juvenil en Japón. En la ocasión miles de personas, empujadas por un popular relator de fútbol desde Radio Rivadavia, ignoraron o sencillamente repudiaron la labor de la comisión y de los propios familiares de desaparecidos que reclamaban por sus seres queridos en absoluta soledad. "Los argentinos somos derechos y humanos" fue la frase creada en la ocasión para responder a las denuncias sobre las flagrantes violaciones a los derechos humanos que, impulsadas por las organizaciones de derechos humanos locales e internacionales, se realizaban en el exterior y comenzaban tímidamente a expresarse en el ámbito local. Miles de personas, antes y después del Mundial, adhirieron a esa consigna sin preocuparse demasiado por el destino de las personas desaparecidas y amparando esa actitud indiferente en la ignorancia o en la presunción de culpabilidad de quienes eran perseguidos.

En segundo lugar, el consenso popular al régimen militar volvería a aparecer en circunstancias diferentes durante la verdadera aventura que llevó a la ocupación militar de las islas Malvinas el 2 de abril de 1982, lo cual embarcó al país en su única y absurda guerra del siglo XX. Al igual que el Mundial de Fútbol de 1978, también fue una operación destinada a buscar un consenso social que se había perdido con bastante rapidez, tal como había ocurrido con la mayoría de los regímenes militares anteriores. Así, con el objetivo de detener el inexorable y rápido deterioro económico y político de la dictadura militar y de la incipiente recomposición de la oposición política y de la propia sociedad civil, el general Leopoldo Fortunato Galtieri y la cúpula de las Fuerzas Armadas empujaron a cientos de soldados mal entrenados y peor armados a la muerte y a una segura derrota. La decisión, que subestimó absolutamente al rival elegido y demostró una pésima lectura de la coyuntura internacional que indujo al gobierno a esperar confiado el apoyo de Estados Unidos, se apoyó en el reclamo histórico de recuperación de las islas Malvinas, que diversos gobiernos habían efectuado desde que había sido ocupada por Gran Bretaña en 1833, y explotó un adormecido pero latente espíritu irredentista del pueblo argentino.

Precisamente, por ese irredentismo dormido tal vez no debería sorprender el masivo apoyo popular, muy breve por cierto, tanto como duró la ilusión de la victoria preconizada por los

generales con la indisimulada complicidad de los medios de comunicación. Este apoyo popular se vio favorecido por los sentimientos nacionalistas y antiimperialistas latentes en la sociedad y por una formidable manipulación mediática que generó la ilusión de un consenso absoluto, ahogando las escasas voces que llamaban la atención no sólo por oponerse a la guerra sino por lo que creían que era una perversa aventura militar destinada a la recomposición de su imagen desgastada. No menos difícil es comprender el masivo apoyo que, con matices y justificativos diversos, brindó casi todo el arco político, desde la derecha a la izquierda. Ciertas imágenes son más que elocuentes: Saúl Ubaldini, líder de la Confederación General del Trabajo, reprimida duramente en la movilización realizada el 30 de marzo, sólo tres días antes de la ocupación de las islas, acompañando y abrazándose con las nuevas autoridades militares del archipiélago; o los dirigentes políticos viajando a las Malvinas para asistir a la asunción del nuevo gobernador militar, el general Mario Benjamín Menéndez; o amplios sectores de la izquierda que preveían que la guerra, además de un justo acto antiimperialista, generaría una situación revolucionaria. Fuera por oportunismo político, por mera ingenuidad o por cierto espíritu nacionalista o antiimperialista, el conjunto de la dirigencia política, con muy escasas excepciones, se encolumnó detrás de los generales y contribuyó a legitimar la acción emprendida por la cúpula militar. Si no tuvo consecuencias ulteriores positivas para el régimen (la consolidación del poder militar) fue precisamente por la rápida y desastrosa derrota de un ejército argentino mal armado y entrenado, y peor dirigido táctica y estratégicamente. El desastre militar cambió rápidamente los humores de la población, de los medios de comunicación y de la dirigencia política, y el apoyo se transformó en malestar y oposición, lo cual aceleró la caída del régimen.

La colaboración y el apoyo de una parte importante de la sociedad argentina al régimen militar no eran nuevos y reconocen una larga tradición iniciada en el golpe militar de 1930 por la cual se puede sostener que no hubo gobiernos militares sin el apoyo civil. Esta conducta es definida por Hugo Quiroga (Cap. I) como "pretorianismo", un comportamiento de la sociedad que, a partir de la pérdida de legitimidad del orden constitucional, manifiesta la escasa convicción de la ciudada-

nía por los valores de la democracia y la aprobación de la participación militar en política. El asalto militar al poder en 1976 se inscribe, entonces, en esa tradición de conductas "pretorianas" de una sociedad que descreía en buena medida de la democracia política y ponía en tela de juicio la legitimidad de un gobierno particularmente débil como el de Isabel Perón. Esto es, no sólo reflejaba las endebles convicciones democráticas de la sociedad sino también un estado de incertidumbre frente a la escasa autoridad de la figura presidencial, la parálisis del Parlamento, la poca incidencia de los partidos políticos, el aumento generalizado de la violencia y el desboque de las variables económicas. Fue en ese contexto donde se inscribió la dictadura militar iniciada en 1976.

Una dictadura militar que tuvo como principal objetivo la instauración de un nuevo orden con objeto de reestructurar la sociedad argentina transformando la estructura de los partidos políticos y en el que los militares pensaban para sí una larga hegemonía en alianza con los sectores más concentrados de la economía. En este último plano, el régimen militar se proponía acabar, como explica Mario Damill (Cap. III), con el rol "decisivo del Estado en la asignación de recursos y en la distribución del ingreso", que pasaría a estar supeditado al funcionamiento de los mercados. Sin embargo, sólo desde 1978, con la implementación de las políticas de estabilización monetaria, comenzaron a aplicarse las experiencias de apertura financiera comunes a otros países de América latina, que intentaban articular una economía "plenamente abierta al comercio internacional" en donde se equipararían los precios internos a los del "mercado mundial, multiplicados por el tipo de cambio (más impuestos o aranceles, menos subsidios). Así, a la larga, con la paridad cambiaria fija, la inflación interna y la internacional resultarían iguales".

Sin embargo, esta política condujo a un alto y progresivo endeudamiento en dólares como consecuencia de la sobrevaluación cambiaria, la suba de los salarios, los precios internos en dólares y la eliminación de los controles de los movimientos internacionales de capitales. Si bien esta estrategia generó cierta expansión de la economía, evitando en un comienzo el aumento del desempleo, pronto se evidenció frente a la apertura comercial y al dólar barato la vulnerabilidad de los sectores

productivos locales ante la competencia extranjera. El fuerte proceso especulativo condujo en 1980 a una crisis financiera que provocó la quiebra de varias instituciones bancarias, la fuga de los capitales privados y el aumento del endeudamiento público, que se multiplicó por cuatro entre 1975 y 1980. Cuando en marzo de 1981 se abandonó la paridad cambiaria, se ingresó en una fase de descontrol de la economía que desembocó en un proceso de devaluación e inflación. La consecuencia más visible de esta política económica y financiera dio lugar a una creciente desnacionalización de la riqueza.

La disminución de los aranceles de las manufacturas nacionales permitió, a partir de la reforma cambiaria de 1978, la importación de productos importados y afectó de manera directa la actividad industrial vinculada con el mercado interno. Una industria que era escasamente competitiva y que, al perder el respaldo estatal, quedó a merced de la competencia extranjera. Entre 1976 y 1981 el producto industrial descendió en torno al 20 por ciento, y una importante cantidad de plantas industriales debió cerrar sus puertas. El número de obreros ocupados en la producción fabril descendió de manera notable, no obstante no implicó una mayor eficiencia, tal como se enunciaba en el discurso oficial.

Pero el mundo del trabajo no significaba solamente la resolución del problema de la "eficiencia" para el gobierno militar, se trataba también de una cuestión de disciplinamiento. Como explica Héctor Palomino (Cap. VII), esto implicaba tanto someter a los obreros a un fuerte proceso de disciplina laboral como imponer el silenciamiento de las dirigencias gremiales y políticas de los trabajadores. En este sentido, el régimen militar llevó adelante una durísima represión que fue desde la ocupación militar de las plantas fabriles hasta la persecución y desaparición física de centenares de militantes gremiales provenientes del peronismo combativo y de la izquierda, entre los cuales el más emblemático fue el dirigente cordobés René Salamanca. Frente a tamaña represión la resistencia de los trabajadores se resintió notablemente aunque no desapareció y se manifestó de manera menos visible y apelando a repertorios de confrontación no tradicionales para evitar en alguna medida los alcances de la represión.

Sin embargo, la política represiva sobre el movimiento

obrero no terminaba allí pues los militares desestructuraron, además, el inmenso poder político y el control de instancias estatales que la dirigencia sindical tradicional había alcanzado durante el último tramo del gobierno de Isabel Perón. Este poder se basaba en buena medida en los altos niveles salariales, en las condiciones de pleno empleo y en el mismo poder político acumulado a través de los largos años en que primaron estas condiciones. El régimen militar se sintió al comienzo tan fuerte como para no dialogar y reprimir a la dirigencia gremial y encarceló a varios de sus más prominentes líderes, e incluso permitió la desaparición del dirigente del gremio Luz y Fuerza Oscar Smith. Los pasos más importantes se orientaron a la intervención de numerosos sindicatos y de las obras sociales.

No obstante, la propia dinámica del proceso, que permitió en una primera etapa la negociación salarial encubierta entre trabajadores y empresarios en tanto el mercado de trabajo funcionaba a pleno, sumada a la necesidad del gobierno de legitimarse hacia el exterior, condujeron a los militares a establecer una línea de diálogo con un sector del sindicalismo encabezado por el dirigente del gremio plástico Jorge Triaca. Cuando, a fines de 1979, se sancionó una ley cuyo objeto era eliminar las organizaciones gremiales de tercer grado, particularmente la CGT, apareció un sector sindical más proclive a la protesta en defensa de la subsistencia de la propia CGT y de las obras sociales. El deterioro y el desgaste de la dictadura militar permitieron, en cierta forma, la recomposición de las estructuras gremiales. Sin embargo, el poder sindical no captó que las condiciones que habían cimentado su hegemonía antes del golpe habían comenzado a cambiar en 1975-1976. Esto lo llevaría al colapso cuando esas políticas se aplicaron con plenitud en los años '90.

Hacia 1982 el régimen militar se hallaba debilitado en varios frentes. No sólo por el fracaso del proyecto económico; tampoco había logrado imponer el disciplinamiento social y político que pretendía, aunque le asestó una indudable y definitiva derrota a la guerrilla tanto urbana como rural. Además, estaba sumido en sus propios enfrentamientos internos, que, a medida que la economía mostraba más resquebrajamientos, se hacían más agudos. El desgaste internacional como consecuencia de la acción de los grupos de derechos humanos, desde

que el 30 de abril de 1977 se realizó la primera marcha de las Madres en torno de la Plaza de Mayo, no fue menor e insumió una notable y dilapidada energía a los militares para neutralizarla. En cierta forma, la derrota de la guerra de Malvinas marcó el comienzo del fin de la última dictadura militar, y su acelerado repliegue implicó el reordenamiento desordenado de la actividad política y una breve, compleja y tumultuosa transición a la democracia.

La restitución de la democracia a partir de 1983 habría de producirse en un contexto complejo pues los cambios en el rumbo de la economía en los países centrales afectarían de manera concreta al nuestro. En un mundo cada vez más globalizado y desde fines de los años '80 unipolar, la presión ejercida por las políticas neoliberales, que pregonaban la reforma del Estado, la reducción del déficit fiscal, las privatizaciones, la reconversión industrial y una excesiva libertad de mercado, marcaría los límites dentro de los cuales se realizaría la transición democrática y condicionaría la consolidación de las instituciones. En realidad, la transición política del autoritarismo a la democracia se llevó a cabo de manera simultánea con el pasaje de una economía dirigida a una de mercado.

Y el resultado que hoy puede constatarse de ese doble proceso de transición es que tanto la democracia como las transformaciones económicas parecen haberse consolidado. Sin embargo, las consecuencias están lejos de ser alentadoras. En efecto, por un lado la democracia cumplió dos décadas, el período más largo desde la sanción de la Ley Sáenz Peña en 1912. Y, a pesar de sus evidentes defectos y debilidades, el sistema democrático se ha asentado y una muestra en ese sentido es que pudo capear violentos temporales, como los levantamientos militares de fines de los años ochenta o la reciente crisis de gobernabilidad de fines de 2001. En este sentido, el rasgo saliente a lo largo de estas dos décadas de vigencia de las instituciones democráticas, tal vez, es que la sociedad civil supo rechazar los ataques autoritarios a la democracia y también evitó la tentación de dejarse arrastrar hacia experiencias que podrían haber desembocado en proyectos autoritarios. Mirando retrospectivamente la historia política argentina del siglo XX, esta actitud de la sociedad civil resulta un acontecimiento auspicioso pues parece haber desaparecido el pretoria-

nismo presente en la sociedad argentina hasta hace pocos años.

Es cierto que esto sucede en un contexto regional en el cual fueron desapareciendo los regímenes militares y se han impuesto sistemas democráticos en buena parte de América latina, aunque la mayoría de estas democracias funciona con enormes dificultades jaqueadas por los efectos depredadores de las políticas neoliberales y por importantes niveles de corrupción, que llevan al desinterés y a la apatía política a buena parte de los ciudadanos. Con la excepción de Venezuela, no se han producido en los últimos años intentos de golpes de Estado, y la retirada de los militares de la esfera política, más allá de las peculiaridades de cada nación, es hoy un dato de la realidad política latinoamericana. Es en este contexto donde deben entenderse la constitución de la democracia local y el rol desempeñado por la ciudadanía y los partidos políticos.

Hugo Quiroga (Cap. II) sostiene que la participación de la ciudadanía en el espacio público durante la década que duró la transición democrática tuvo dos momentos bien diferenciados. En el primero, entre 1983 y 1987, tuvo lugar una activa e intensa participación ciudadana en la discusión pública en torno a varios acontecimientos cruciales, como el juicio a las juntas militares, la labor de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP), el Congreso Pedagógico Nacional, el tratado de paz con Chile, la aplicación del Plan Austral; el punto culminante de este clima democrático lo constituyeron las formidables manifestaciones en defensa de la democracia durante el levantamiento militar de Semana Santa de 1987. Fue en estos años cuando se generalizó el consenso de los ciudadanos hacia la democracia así como un clima optimista en el que parecía haberse conformado un espacio público verdaderamente participativo.

Sin embargo, ese clima pronto habría de resentirse y daría lugar a un creciente desencanto ciudadano. Una serie de factores contribuyó al declive de la democracia participativa, cuya primera evidencia se manifestó con la derrota electoral de la Unión Cívica Radical en 1987. Si bien fue una consecuencia directa de la frustrante resolución de la crisis de Semana Santa, también obedeció al errático rumbo de la política económica, que se veía fuertemente presionada a dos puntas, tanto por el poder financiero como por las demandas gremiales. En este

sentido, el gobierno de Alfonsín sufría el acoso implacable de las diversas corporaciones (sindicalismo, Iglesia, Ejército, empresarios) sin saber muy bien cómo salir de la encrucijada. Las leyes de Obediencia Debida y Punto Final vinieron a sumarse a este panorama tan complejo y terminaron por hundir aún más la credibilidad presidencial. La participación ciudadana se fue retrayendo y comenzó a afectarse la confianza en el sistema político.

En realidad, la resolución del tema de la violación de los derechos humanos por parte de los militares marcó con claridad los problemas que tenía el sistema democrático para condenar a los responsables. Al momento de asumir, el gobierno de Alfonsín tomó algunos principios y reclamos del movimiento de derechos humanos, que, más allá de las diferencias entre sus diferentes grupos, exigía conocer la verdad y enjuiciar a los culpables. Derogó la ley de autoamnistía dispuesta por el general Reynaldo Bignone, creó la CONADEP y enjuició a las cúpulas militares. El informe de la CONADEP y el juicio a las juntas militares representan, quizás, el punto más alto del compromiso alcanzado por el gobierno radical con las demandas del movimiento de derechos humanos. Las conclusiones de la labor de la CONADEP, dadas a conocer el 20 de septiembre de 1984, permitieron correr el velo tendido por los militares a las brutales violaciones a los derechos humanos y que la sociedad argentina conociera la verdad al respecto.

Si bien la CONADEP fue conformada por el gobierno en oposición a la postura de buena parte del movimiento de derechos humanos, que impulsaba la creación de una comisión bicameral, es indudable que el resultado de la investigación realizada por sus miembros fue un hecho excepcional y notable ya que comprobó fehacientemente los crímenes del terrorismo de Estado, consistentes en la violación sistemática de los derechos humanos. Esto es, la desaparición de personas, la aplicación de torturas, el secuestro de bebés y la existencia de más de trescientos centros clandestinos de detención. Todos estos datos tuvieron una gran difusión por parte de los medios y sus principales resultados se publicaron en el libro *Nunca más,* que generó (y aún genera) "un enorme impacto sobre la opinión pública". Pero además, como dice Elizabeth Jelin (Cap. IX), "la actividad de la comisión dejó en el haber del

movimiento la sistematización de una carga de prueba que iría a tener peso decisivo para la etapa civil del juicio a las juntas".

El juicio a las juntas militares, hecho inédito en la historia latinoamericana, fue iniciado por la Cámara Federal en abril de 1985 y constituyó el punto culminante de la lucha por los derechos humanos en la Argentina; y no sólo por conmover la identidad colectiva de la sociedad y por el consecuente valor simbólico sino porque, por primera vez, los máximos responsables de tres conducciones consecutivas de las Fuerzas Armadas se sentaban en el banquillo de los acusados y debían someterse a la justicia civil y aceptar el veredicto del tribunal, que finalmente estableció diversas condenas. Aunque los organismos de derechos humanos se mostraron en desacuerdo con el fallo impuesto por los jueces, como se ha demostrado posteriormente, éste daba lugar a la posibilidad de nuevos procesamientos. A partir de este momento el gobierno comenzó a soportar fuertes planteos y presiones desde diversos sectores de las Fuerzas Armadas, que convirtieron "la cuestión de los derechos humanos" en "cuestión militar". Los constantes planteos y levantamientos militares lo desestabilizaron a la vez que desdibujaron sus políticas de derechos humanos al sancionar la Ley de Punto Final en 1986 y la de Obediencia Debida un año más tarde.

Parece evidente que esta forma de resolver el conflicto con los militares significó un rudo golpe a la ya declinante credibilidad del presidente Alfonsín, cuyas más claras manifestaciones fueron la derrota electoral de su partido, la Unión Cívica Radical, en 1987, y la consecuente y rápida recuperación del peronismo. Pero además inauguró una crisis de gobernabilidad cuyo rasgo saliente sería una acelerada pérdida de legitimidad gubernamental, en medio del descontrol de las variables económicas y una ola de saqueos, que llevaría a una nueva derrota electoral del partido gubernamental en los comicios presidenciales de 1989 y a la entrega anticipada del poder a su ganador, el justicialista Carlos Saúl Menem.

A partir de este momento el nuevo presidente inauguró un proceso que duraría una década y en el cual quedarían solucionados los dos aspectos centrales que no había podido llevar adelante su antecesor: la cuestión militar y la transformación estructural de la economía. En las formas de resolución de es-

tos problemas mucho tendría que ver la apatía popular predominante durante esos años, tan contrastante con la marcada movilización ciudadana de los primeros años de la democracia. También la debilidad de las instituciones políticas que, frente a la necesidad de estabilizar la economía, resignaron y delegaron capacidades en beneficio de la concentración de poder político en la figura del presidente. Estas dos características del período, a las que habría que sumar el contexto hiperinflacionario y la secuela tan temida de saqueos, le permitieron al presidente Menem encarar el problema de los constantes levantamientos del Ejército apelando a medidas impopulares y absolutamente rechazadas por el movimiento de derechos humanos, como fueron, por un lado, la liberación de los militares detenidos imputados por ejercer el terrorismo de Estado y por participar de los levantamientos de 1987 y, por otro, el indulto a los comandantes en jefe en el mes de diciembre de 1990. Sin duda, estas medidas tomadas por quien manifestaba un excesivo pragmatismo y escasos pruritos en materia de derechos humanos dejaban impunes delitos de lesa humanidad y daban por tierra con buena parte de la estructura construida durante la gestión anterior. No obstante, debe reconocerse que se puso fin a la cuestión militar pues a partir de ese momento los miembros de las Fuerzas Armadas, una vez eliminada la causa de su protesta, debieron subordinarse a las normativas y a las instituciones de la democracia. Al liberar a los militares que habían delinquido antes de 1989 y castigar a los responsables del levantamiento militar de 1990, Menem dejó en claro que desde el punto de vista de la Justicia se borraba el pasado pero no el presente.

El contexto hiperinflacionario en el que asumió el presidente justicialista implicaba tanto la continuidad y la profundización de las convulsiones sociales como la posibilidad de que la moneda perdiera legitimidad. Estas cuestiones le permitieron a Menem encarar las transformaciones estructurales de la economía y, al mismo tiempo, apelando a la vieja tradición hegemonista del peronismo y aprovechando la desmovilización de la ciudadanía, la apatía de la oposición política y de las propias bases sociales del peronismo así como una impresionante acción mediática de consenso a sus políticas, llevar adelante un formidable proceso de concentración de poder en torno a su

figura cuando recurrió a los poderes excepcionales para resolver la aguda crisis económica que vivía la nación.

El hecho de haber conseguido (coyunturalmente) la estabilidad monetaria y el equilibrio de las variables macroeconómicas hizo que Menem pudiera gozar del prestigio de quienes ganan las guerras, y como en tiempos de guerra se instaló un discurso único que no cuestionaba las políticas implementadas para derrotar al enemigo (privatizaciones y reforma del Estado, por un lado, y paridad cambiaria como garantía de estabilidad, por el otro). Esta situación le permitió abusar del uso de los decretos de necesidad y urgencia así como de los vetos presidenciales y avanzar en sus ambiciones políticas hegemónicas. Tal vez las mejores manifestaciones en este sentido fueron el control de la Corte Suprema de Justicia y la reforma constitucional de 1994, elaborada a la medida de sus ambiciones y avalada previamente por el Pacto de Olivos, que el presidente justicialista cerró con Alfonsín. Allí se plasmaron las ambiciones reeleccionarias del primero y las necesidades políticas del segundo, que ponían en evidencia la impotencia del radicalismo para articular una política opositora. Hugo Quiroga (Cap. II) afirma que la capacidad de gobernar de Menem en momentos de crisis no estuvo al servicio de la calidad institucional de la democracia sino que reforzó la autoridad presidencial y debilitó el constitucionalismo y el parlamentarismo, lesionando de esta manera la relación entre democracia y estado de derecho.

En cierta forma las políticas implementadas por el presidente Menem profundizarían y completarían las transformaciones económicas esbozadas en 1975-1976. Para ello Menem abandonó su discurso populista de campaña, que preconizaba la "revolución productiva", "el salariazo", la "unidad latinoamericana" y la "recuperación de las islas Malvinas", para imponer, en sentido contrario a las políticas clásicas del peronismo, la "economía popular de mercado". Esto significaba abrazar las reformas impulsadas por los economistas neoliberales con objeto de abandonar el capitalismo protegido y llevar adelante la apertura y la desregulación de la economía, poniendo fin al intervencionismo estatal, privatizando las empresas públicas y encarando un severo ajuste fiscal.

Esta orientación se consolidaría a partir de la llegada en

1991 de Domingo Cavallo al Ministerio de Economía, quien condujo un proceso que manifestaba confianza plena en el papel estabilizador del mercado y en la apertura al comercio y a los capitales internacionales, alentada por la caída de las tasas de interés internacionales. Su estrategia tuvo como base la sanción de la Ley de Convertibilidad con objeto de estabilizar los precios y evitar una nueva oleada hiperinflacionaria. Como sostiene Mario Damill (Cap. III), "el país experimentaría a partir de entonces, a lo largo de toda una década, uno de los procesos más radicales de reforma económica orientados por el enfoque de libre mercado llevados adelante en el mundo en desarrollo". Esta política tuvo su punto extremo en la dolarización del sistema financiero y cuyo costo está hoy plenamente vigente en la negociación de la deuda externa y en la salida del *default*. Claro que la política de convertibilidad eliminó de raíz la posibilidad de hiperinflación y, mientras duró, tuvo una considerable eficacia antiinflacionaria y un efecto notable sobre el crecimiento de la economía durante los primeros años de la década del noventa.

Pero esta estrategia afectó a la industria y, consecuentemente, los niveles de ocupación. En efecto, las tasas de desempleo comenzaron a incrementarse ya a principios de los noventa, cuando el sector manufacturero local empezó a sentir los efectos provocados por la competencia de la industria extranjera más competitiva y, fundamentalmente, favorecida por la apertura comercial que incentivaba el "dólar barato". Muchas empresas cerraron y expulsaron mano de obra, y las que optaron por bajar el costo laboral invirtiendo en tecnología, por el mismo impulso de la convertibilidad, también redujeron planteles y afectaron los niveles de empleo. Lo que había sido una tendencia durante la primera mitad de la década del noventa se convirtió en desempleo masivo después de la crisis mexicana de diciembre de 1994 y, particularmente, de la rusa de 1998, que impactaron sobre el movimiento internacional de capitales, perjudicando la inversión en los llamados países emergentes y dando inicio en nuestro país a una depresión económica que alcanzaría su punto culminante con el estallido de la crisis de fines de 2001.

El achicamiento industrial fue sólo una y, tal vez, no la mayor de las causas del crecimiento del desempleo. El otro motor

de la desocupación tuvo su epicentro en las masivas privatizaciones de empresas públicas facilitadas por la sanción de la Ley de Reforma del Estado con objeto de desmontar el capitalismo asistido. Así, se privatizaron empresas como Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Gas del Estado, Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Obras Sanitarias y se concesionaron Ferrocarriles del Estado y Subterráneos. Ya sea en el proceso previo de privatización o después de éste, se achicaron los planteles de empleados de tal manera que alrededor de 200.000 agentes se quedaron sin trabajo y sin ninguna red de protección estatal y, en buena medida, pasaron a engrosar las filas de desocupación y la subocupación. El porcentaje de desempleo saltó del 6% en 1991 al 18,1% en 1995. No resulta exagerada la apreciación de Alejandro Rofman (Cap. VI) de que el modelo económico aplicado en los noventa se convirtió en "una verdadera trituradora de empleo". Las estrategias tradicionales para resolver problemas de desocupación no funcionaron en esta coyuntura pues ni el gobierno generaba empleo al reducir sensiblemente la inversión pública ni sirvió la conversión de los ex asalariados en cuentapropistas en tanto el número de éstos llegó a un nivel de saturación que superó ampliamente la demanda.

La política económica y, específicamente, la reforma laboral provocaron otro de los grandes cambios del último cuarto del siglo XX: la quiebra del sindicalismo tradicional y el desplazamiento de las formas de protesta social centradas en el mundo del trabajo. Con la irrupción de Menem en el poder, los gremios se encontraron con un gobierno peronista que, al contrario de la tendencia histórica, implementaba una política macroeconómica que los excluía de las esferas de decisión y una reforma laboral que implicaba precarización del empleo, regulación y prohibición de las huelgas en los servicios públicos, topes en las indemnizaciones por accidentes de trabajo y la reforma del sistema jubilatorio. Cuestiones todas que en un contexto de aumento de la desocupación y caída del salario redujeron sensiblemente la conflictividad laboral y colocaron al sindicalismo a la defensiva y a negociar en los términos que imponía el gobierno. Como sostiene Héctor Palomino (Cap. VII), la nueva política económica les quitaba a los sindicatos la posibilidad de intervenir en el diseño de las políticas ma-

croeconómicas del Estado y, además, perdieron el rol de articulador social al erosionarse el mercado de trabajo.

Consecuentemente, la protesta social y la composición de los actores involucrados también se transformaron pues se produjo el desplazamiento de una sociedad centrada en el trabajo, en donde las demandas principales eran el aumento salarial o las mejoras en las condiciones de trabajo, a otra vinculada con el desempleo y el trabajo ocasional, asociada a la reivindicación de trabajo y de subsidios de desempleo. Si bien las huelgas han persistido y coexisten con nuevas formas de lucha, en cierta medida han perdido la centralidad que habían ocupado durante casi un siglo. En un mercado laboral cada vez más segmentado, al comenzar el siglo XXI la mayoría de los trabajadores se aferraba a sus puestos de trabajo. Ya no eran los actores centrales de la protesta: ese lugar había sido ocupado por los excluidos del modelo (desocupados, trabajadores eventuales, beneficiarios de planes sociales estatales), quienes dieron forma a un nuevo cuadro de protestas, organizaciones y reclamos en donde los repertorios de confrontación privilegiados eran los piquetes y cortes de ruta, pero también la recuperación de empresas así como las tomas y los ataques a edificios públicos y propiedades de miembros prominentes del poder político. Hoy la huelga sólo es una táctica posible para ese disminuido sector del mercado de trabajo con empleo regular.

Esta nueva fisonomía de la sociedad argentina en donde la pobreza se ha convertido en un fenómeno permanente es perfectamente visible en las ciudades, no tanto por los miles de cartoneros que diariamente "invaden" el centro y los barrios de clase media como por la notable fractura y el contraste que se han impuesto en los últimos años, separando zonas de alto valor inmobiliario integradas en los circuitos globalizados de aquellas más pobres abandonadas a su suerte por las políticas estatales. Como sostienen Graciela Silvestri y Adrián Gorelik (Cap. VIII), se ha producido una reconfiguración del paisaje urbano en donde la aparición de la exclusión se convirtió en un signo "permanente de la vida cotidiana".

Tal vez la gran paradoja de las dos últimas décadas es que mientras la legitimidad democrática, con todos sus defectos y limitaciones, tendió a consolidarse, tuvo lugar paralelamente la emergencia de la fractura social más portentosa de nuestra

historia, que es, a la vez, una de las principales amenazas de la democracia. La aparición de una impresionante franja de pobreza se vio acompañada por la retirada del Estado y la consecuente destrucción de la capacidad de éste para intervenir de una manera relativamente equitativa. En cambio, señala Susana Belmartino (Cap. IV) que las políticas relacionadas con la pobreza apenas han significado una solución, "parcial e insuficiente, a la imposibilidad de atender a las necesidades básicas, no han procurado cerrar la brecha social que separa a los que tienen y a los que no, a los que deciden y a aquellos que se sienten víctimas de las decisiones tomadas". En este sentido, las políticas neoliberales aplicadas en los años '90, ya no sólo durante la gestión menemista sino también en la breve y desastrosa experiencia de la Alianza, significaron a todas luces una catástrofe social y, a la vez, hirieron de muerte la idea vigente durante un siglo de un país inclusivo para dar lugar a uno fragmentado, partido socialmente.

JUAN SURIANO

BIBLIOGRAFÍA

Aroskind, Ricardo C., *¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los '90*, Libros del Rojas, Serie Extramuros, Buenos Aires, 2001.

Lobato, Mirta, y Juan Suriano, *La protesta social en Argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003.

Lo Vuolo, Rubén M., y Alberto C. Barbeito, *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*, Miño y Dávila, Buenos Aires, 1998.

Novaro, Marcos, y Vicente Palermo, *La dictadura militar, 1976-1982. Del golpe a la restauración democrática,* Paidós, Buenos Aires, 2003.

Nun, José, "Populismo, representación y menemismo", en AA.VV, *Peronismo y menemismo,* El Cielo por Asalto, Buenos Aires, 1995.

Nun, José, y Juan Carlos Portantiero (compiladores), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Puntosur, Buenos Aires, 1987.

Quiroga, Hugo, *El tiempo del proceso. Conflictos y coincidencias entre políticos y militares,* Homo Sapiens, Rosario, 2004.

Romero, Luis Alberto, *Breve historia contemporánea de la Argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1994.

Rofman, Alejandro B., *Desarrollo regional y exclusión social. Transformaciones y crisis en la Argentina contemporánea*, Amorrortu, Buenos Aires, 2000.

Sarlo, Beatriz, "Ya nada será igual", en *Punto de Vista*, número 70, agosto de 2001.

Schvarzer, Jorge, *Implantación de un modelo económico. La experiencia entre 1995 y 2000,* A-Z Editora, Buenos Aires, 1999.

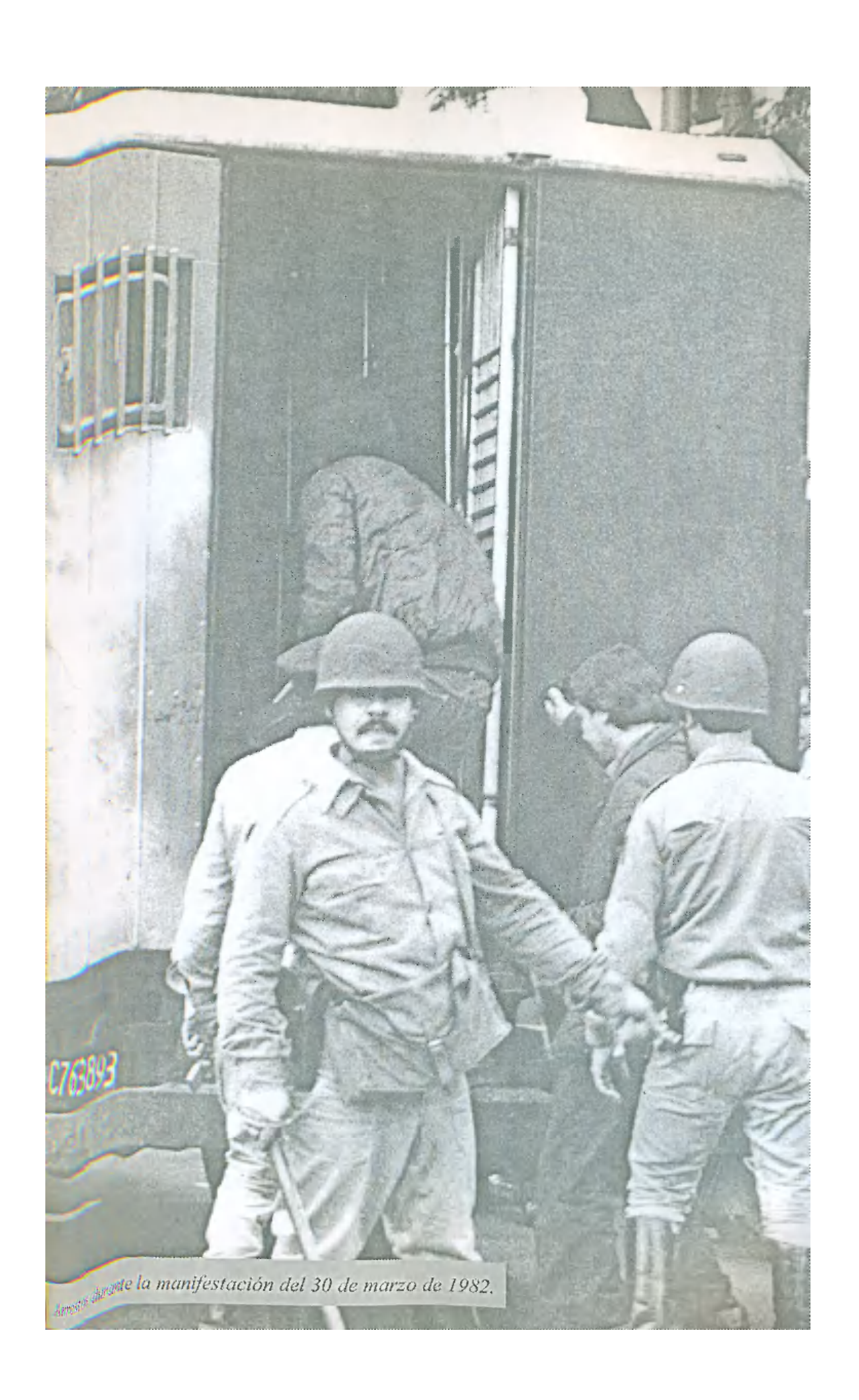
Vezetti, Hugo, *Pasado y presente. Guerra, dictadura y sociedad en la Argentina*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2002.



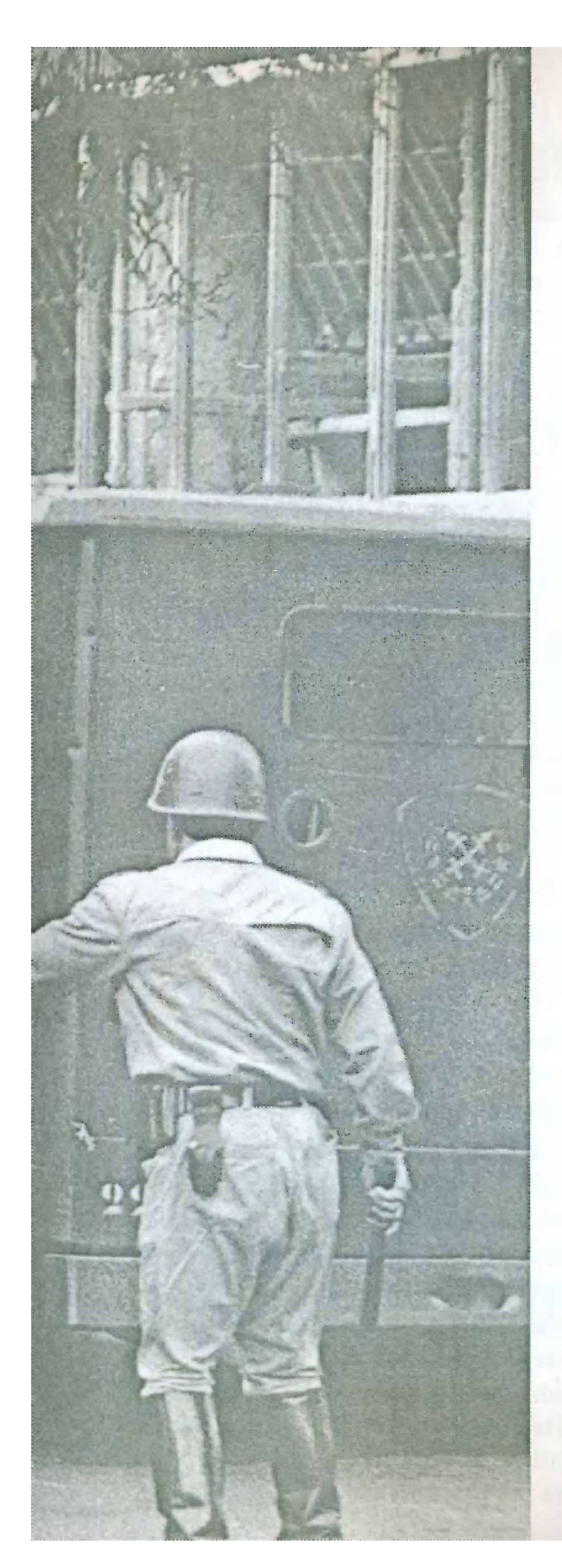
I

El tiempo del "Proceso"

por HUGO QUIROGA



Arrestos durante la manifestación del 30 de marzo de 1982.



EL AUSPICIO INICIAL AL GOLPE

El golpe militar que derrocó al gobierno constitucional de Isabel Perón tuvo lugar el 24 de marzo de 1976. Una vez más, las Fuerzas Armadas se constituían en actores políticos directos de la vida nacional. Los pronunciamientos, los golpes de Estado y las juntas militares caracterizaron la historia política argentina del siglo XX. Con el golpe de 1930 los militares pasaron a ocupar un lugar preponderante en el escenario nacional, por lo que se constituyeron en un componente esencial del sistema político, que se había reformado en 1912 mediante la Ley Sáenz Peña. En esa época nació el militarismo en la Argentina al iniciarse la tercera década del siglo en medio de una crisis que sacudía al mundo; surgía, entonces, el poder militar con sus múltiples formas de intervención en la escena política.

En 1976, las Fuerzas Armadas desplazaron del poder al partido mayoritario de ese momento, el justicialismo, elegido democráticamente en 1973 con el apoyo

masivo del 49,5 por ciento de los votos. No obstante, la mayoría de los argentinos no ofreció resistencia. Los ciudadanos parecían no sentir al gobierno y a la democracia como propios. En efecto, el Estado democrático no pudo contener en su interior, y mucho menos resolver, las tensiones sociales acumuladas durante décadas. Quizá se encuentre allí la causa principal por la que fue rápidamente desbordado por el juego incontrolable de las arraigadas corporaciones, la estancada economía y la violencia generalizada de los diversos grupos privados que hicieron perder al poder público el control monopólico de la "violencia física legítima".

Los meses previos al golpe pusieron en evidencia la crisis de autoridad que paralizaba al gobierno nacional, trasluciendo descarnadamente la trágica tendencia a la disolución institucional: un movimiento obrero replegado desde fines de 1975, los partidos políticos enredados en su debilidad y la mayoría social expectante ante el juego alternativo del poder militar. El estado de derecho y la sociedad se agitaban en un proceso de desgarramiento, en el que la falta de credibilidad de las instituciones democráticas y el deterioro de la autoridad presidencial estimulaban el ascenso del "orden" que prometía el poder militar. Con las palabras que siguen Ricardo Balbín sintetizaba (por la cadena de radio y televisión, a sólo ocho días del golpe) la crisis de dos realidades íntimamente compenetradas: "Cuando se descompone el Estado, se descompone la sociedad. No hay términos medios. Descompuesto arriba, como una vertical, se van destruyendo las estructuras de una sociedad".

Las condiciones políticas y sociales desfavorables al gobierno justicialista fueron, en definitiva, las que abrieron paso a la intervención castrense. Frente al desprestigio creciente del gobierno nacional los militares supieron trazar una táctica eficaz. Sabían que la descomposición del régimen peronista (por la severa crisis económica, la represión oficial, la violencia generalizada, la inseguridad para las inversiones, la visible incapacidad de la presidenta) era el camino más corto al poder. Había que esperar solamente el momento oportuno. Los partidos políticos no supieron encontrar una salida institucional a la crisis y la dirigencia sindical no podía movilizar (en el caso de que lo hubiera querido) a la retraída clase obrera detrás de la defensa de Isabel Perón. El golpe tenía las puertas abiertas. Una parte



Detenida y confinada en el Sur la señora de Perón

ASUME HOY EL PODER LA JUNTA DE COMANDANTES

La Junta de Comandantes Generales del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea (integrada por el teniente general Jorge Videla, el almirante Eduardo Massera y el brigadier general Orlando Agosti) se disponía a asumir hoy el Gobierno de la Nación, después de que las Fuerzas Armadas destituyeron esta madrugada a la señora María Estela Martínez de Perón y la confinaron en el Sur, poniendo fin a su gestión de 20 meses y tres semanas. Según trascendió en fuentes castrenses, inmediatamente después de que la Junta de Comandantes Generales se haga cargo del poder político, dirigiría un mensaje a todo el país el teniente general Videla. La señora de Perón, quien abandonó la Casa Rosada a las 0.45, después de haber escuchado un informe del ministro de Defensa, doctor José Deheza, sobre su reunión anoche con los tres comandantes, fue llevada en helicóptero a la zona militar del Aeroparque Jorge Newbery, desde donde se trasladó a la residencia El Messidor, provincia del Neuquén. De esta manera concluyó la crisis política e institucional abierta el año pasado, y que en las últimas 48 horas cobró inusitada hondura, hasta hacer previsible un desenlace de índole militar. (Ver páginas 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 20.)

Medidas de precaución

El arresto se produjo a las 0,45 cuando abandonaba la Casa Rosada

Proclama militar

La Opinión, *24 de marzo de 1976.*

de la opinión pública esperó deseosa la intervención y la otra, mayoritaria, resignada.

Los editoriales de la gran prensa del país ponían de manifiesto la indiferencia de la población ante el golpe militar. La notable ausencia de reacciones era explicada por la mala reputación y el descrédito del gobierno constitucional. Pero los comentarios se extendían más allá de esta simple constatación para arribar a un apoyo franco y abierto al advenimiento del nuevo régimen. "Un buen punto de partida" fue el título de la nota editorial del diario *Clarín* del 26 de marzo, en donde se afirma que "el reemplazo del elenco gubernamental y la sustitución de un régimen agotado abren perspectivas en las que es dable depositar la hasta ahora defraudada confianza de los argentinos". Por su parte, el editorialista de *La Prensa* titulaba el 27 de marzo: "Orden, seguridad y confianza" y no sólo reivindicaba el pronunciamiento militar sino que también felicitaba a las Fuerzas Armadas por la "prolijidad" del golpe cometido

en el lapso de dos horas. Con un tono elogioso se expresa igualmente el diario *La Nación*.

A pocos días del golpe, los funcionarios castrenses se jactaban de la buena aceptación que había tenido en la sociedad el Proceso de Reorganización Nacional, según la denominación dada por las Fuerzas Armadas a la intervención. Esta aprobación general había colmado sus expectativas de éxito. Una línea de consenso pareció organizarse en torno al pronunciamiento autoritario, aunque el futuro argentino se mostraba todavía incierto y las intenciones de los militares aparecían, en la mirada de la mayoría, como confusas. Una sociedad sin proyecto había acordado, en la búsqueda de una alternativa, un nuevo crédito al retorno militar. El interés despertado no tardaría en desaparecer ante un gobierno que no pudo resolver —sino que más bien acentuó— las tensiones de una sociedad que no cesaba en su declinación.

La estrategia discursiva de las Fuerzas Armadas estuvo destinada en un primera época a legitimar su intervención en el escenario político. El consenso al golpe pretendió organizarse alrededor de la constatación de las crisis sucesivas por las que había atravesado el país, en particular aquella que había llevado al poder al último gobierno peronista. El golpe de 1976 buscaba su legitimación mediante la conocida teoría del "vacío de poder", el argumento del "caos económico y social" y el peligro de la "subversión terrorista", que conducían a la "disolución de la Nación" y a la "anarquía", tal como lo estableció la Proclama de la Junta de Comandantes conocida el 24 de marzo.

Primer mensaje presidencial de Jorge Rafael Videla

Pero debe quedar claro que los hechos acaecidos el 24 de marzo no materializan solamente la caída de un gobierno. Significan, por el contrario, el cierre definitivo de un ciclo histórico y la apertura de uno nuevo, cuya característica estará dada por la tarea de reoganizar la Nación...

Fuente: *La Prensa*, 30 de junio de 1976.

Como se dijo, el ciclo militar en la Argentina comenzó en 1930. Desde entonces y hasta 1976 se produjeron seis golpes de Estado, que dieron por tierra con la legalidad constitucional en los 46 años de vida institucional que separa a una fecha de la otra. En esa historia política entrecortada se sucedieron los diferentes regímenes militares alternados con regímenes civiles nacidos de la proscripción del radicalismo primero y del peronismo después y de actos electorales fraudulentos. Los comportamientos pretorianos de la sociedad a lo largo del siglo XX revelan la poca creencia de ciudadanos y dirigentes en los valores de la democracia. El "pretorianismo" es la aceptación de la participación de los militares en la esfera política. Cuando el orden constitucional pierde legitimidad, la solución de fuerza adquiere una vitalidad progresiva, y se asienta en la crisis de confianza en el Estado democrático. Sin apoyo civil los golpes militares no hubieran tenido lugar. Los militares argentinos sólo vuelven las armas contra los gobiernos civiles cuando comprueban la falta de fe de la sociedad en el orden democrático, y el ejemplo de Isabel Perón así lo demostró.

Entre 1930 y 1983, los partidos políticos compartieron con los militares el protagonismo reservado solamente a las estructuras partidarias dentro de un orden democrático. Unos y otros se han proclamado fuente de autoridad y han ejercido el poder. La particular relación de civiles y militares fue sedimentando una cultura que aceptó, en mayor o menor medida, la politización de las Fuerzas Armadas y su participación en el sistema político. El golpe de 1976, que se inscribe como los otros en los comportamientos pretorianos de la sociedad, se sintió auspiciado por un encadenamiento de hechos ya mencionados (descontrol de la situación económica y social, descrédito de la autoridad presidencial, impotencia de los partidos, debilidad del Parlamento, violencia generalizada) que cuestionaba la base de legitimidad del gobierno de Isabel Peron. De ahí el auspicio inicial que recibió el autotitulado Proceso de Reorganización Nacional.

LOS OBJETIVOS DEL NUEVO ORDEN

La producción de un nuevo orden fue la aspiración mayor que tuvo la corporación militar en 1976. El Estado autoritario

estaba llamado a llevar a cabo aquellas transformaciones que tendieran a la construcción de otro orden político, en el que las Fuerzas Armadas tuvieran una participación orgánica y estable en el sistema de decisión. La misión originaria era fundar un sistema político "estable", fiscalizado por el poder militar, capaz de liquidar el ciclo indefinido de gobiernos civiles y militares sobre el cual se había asentado la alternancia en el poder desde 1930. En un discurso pronunciado el 20 de diciembre de 1977 el presidente Videla se refería a la participación de las Fuerzas Armadas en el futuro orden político:

"Reorganizar institucional y políticamente el país, con la finalidad de concluir con los ciclos pendulares de gobiernos civiles y militares, instaurando una democracia estable.

"Asegurar la inserción de las FF.AA. en el sistema político con el objetivo de posibilitar su participación en la toma de decisiones."

Éste era el objetivo de largo plazo, pero en lo inmediato el autoritarismo militar pretendía poner en marcha un plan de reforma económica y de disciplinamiento social. Los dos principios básicos del programa anunciado por el ministro de Economía, José Alfredo Martínez de Hoz, el 2 de abril de 1976 fueron la función subsidiaria del Estado y la apertura de la economía. Al mismo tiempo, se organizó un plan altamente represivo para eliminar las organizaciones guerrilleras y las voces de protesta y modificar el comportamiento de los actores políticos y gremiales. En un reportaje del mes de mayo de 1977 Videla sostenía que "se van a producir modificaciones sustanciales en los agrupamientos políticos argentinos, es muy probable que ya no se pueda o no se tenga que hablar de peronismo y antiperonismo. Otras serán las agrupaciones". Según esta opinión, la tradición populista que informaba a los partidos mayoritarios (peronismo y radicalismo) debía desaparecer.

El régimen militar pretendía, por tanto, fundar una nueva etapa en la vida argentina sobre la base de afianzar otra hegemonía en la sociedad. Para ello era necesario modificar la estructura de los partidos políticos mayoritarios y reforzar el liderazgo de los sectores más concentrados de la economía, especialmente los del sector financiero. En la visión liberal y monetarista del ministro de Economía, José Martínez de Hoz, el populismo —que se nutre de un Estado distribucionista, un

mercado protegido y una industria subvencionada— no debía continuar gobernando, si se aspiraba a abandonar una economía cerrada y aislada del mundo desarrollado. Desde este punto de vista, la intervención militar de 1976 se propuso superar el rol de simple instancia "ordenadora", tan característico de los golpes anteriores, a excepción del régimen de 1966, que manifestó claras pretensiones estratégicas. Las intervenciones de 1930, 1945, 1955 y 1962 son consideradas "clásicas" porque interrumpen con un interinato castrense la vida institucional del país con la intención de "poner orden en la cosa pública". En cambio, los golpes de 1966 y 1976 son de "nuevo tipo", puesto que las Fuerzas Armadas juegan un rol protagónico en la reestructuración del Estado y la sociedad, buscando configurar un nuevo sistema de dominación autoritaria.

¿Cuál es la armazón juridíco-institucional articulada por las Fuerzas Armadas para realizar cambios tan profundos? En primer lugar, las atribuciones del gobierno de facto se desprenden de las propias normas jurídicas sancionadas por la intervención militar, el "Acta" y el "Estatuto" del Proceso de Reorganización Nacional. Esas normas establecían un cuerpo colegiado, la Junta Militar, como órgano supremo del Estado, y un órgano unipersonal, el presidente de la Nación, como ejecutor de las grandes políticas trazadas por el poder supremo. De tal forma, se puede calificar a este gobierno militar como una dictadura institucional, impersonal, del conjunto de las Fuerzas Armadas, que procuró evitar la personalización del poder al estilo de las clásicas dictaduras personales. Por eso, los triunviros de la Junta Militar permanecían en el cuerpo colegiado en tanto no fueran relevados como comandantes en jefe de su fuerza y el presidente de la Nación era elegido por la junta por un mandato de tres años. La realidad demostró más tarde que las sucesiones en el poder fueron siempre conflictivas.

En segundo lugar, la Junta Militar se arrogó el poder constituyente, porque sus actos y normas tienen prioridad y están por encima de la Constitución Nacional. En el mismo día de la intervención, la Junta Militar se autoinvistió en un suprapoder, en el órgano supremo de la Nación, de donde emanaba una voluntad fundacional, que asumía poderes ilimitados. La organización jurídica del régimen militar puso fin, como se ha visto, al estado de derecho. En el Acta para el Proceso de Reorgani-

zación Nacional del 24 de marzo, la flamante Junta Militar, integrada por el general Jorge Videla, el almirante Eduardo Massera y el brigadier Orlando Agosti, resolvió declarar caducos los mandatos constitucionales del presidente y de los gobernadores, disolver el Congreso Nacional, las Legislaturas provinciales, remover a los miembros de la Corte Suprema, suspender la actividad política de los partidos y la actividad gremial de los trabajadores, empresarios y profesionales.

El formato de una dictadura institucional implicaba la coparticipación de las tres fuerzas en las responsabilidades directas de gobierno. Observando tanto la composición del gabinete como la designación de los gobernadores, se advierte en el nuevo régimen una distribución de poderes que expresa, por un lado, la relación de fuerza existente entre las tres armas y, por otro, el compromiso de cada una frente al golpe. Se trataba de una división tripartita del poder, que respetaba —en principio— un criterio igualitario: el treinta y tres por ciento del poder para cada uno de los cuerpos. En efecto, se dividió el poder por igual en la Junta Militar nombrando un vocal por cada arma. También en el gabinete se convocaron dos ministros por arma y otros dos civiles, lo cual conformó una división cuatripartita que no afectaba la mencionada igualdad. Respetando la idea de poder compartido, la Comisión de Asesoramiento Legislativo (CAL) fue integrada equitativamente por representantes de las tres armas. En la designación de gobernadores, el poder se repartió según el peso propio de cada una de las fuerzas y no sobre la base del criterio del treinta y tres por ciento, por lo que al Ejército se le confió el mayor número de provincias. Tampoco funcionó el principio tripartito en relación con la Presidencia de la Nación y la presidencia de la Junta Militar, que recayeron en el Ejército y, como se verá, en una misma persona: el general Videla.

Aun en este esquema, es evidente el ejercicio compartido del poder. El Ejército retenía su histórica supremacía frente a las otras dos fuerzas en una estructura de poder claramente delimitada y aparentemente monolítica, que la historia inmediata se encargará de contradecir. En verdad, era la dictadura de todo el cuerpo institucional (de las Fuerzas Armadas en su conjunto), cuya intervención no puede ser separada de una actividad extramilitar que le confiere el carácter de actor político.

El mesianismo de las Fuerzas Armadas y su procurado rol de garantes de los principios y valores constitutivos de la Nación quedaban igualmente consagrados en el "Acta fijando el propósito y los objetivos básicos para el Proceso de Reorganización Nacional" del 24 de marzo, de la que extraemos sus principales objetivos: 1) restitución de los valores esenciales del Estado; 2) erradicación de la subversión; 3) promoción del desarrollo económico; 4) posterior instauración de una democracia republicana. El desafío político que se impuso el gobierno militar con sus objetivos de cambio exhuma una tarea de gran envergadura que colocaba a las Fuerzas Armadas en la evidencia de lo que no pudo construir y en la demostración de lo que finalmente destruyó. El resultado fue el abismo que separó el hacer, lo acontecido en la realidad, del discurso y las intenciones de los gobernantes.

A pesar de la figura de dictadura institucional con la que se ha caracterizado al golpe de 1976, se puede hablar de diversas etapas en el interior del Estado autoritario. Ellas fueron cuatro, con su desigual extensión, y coincidieron con la sucesión de las presidencias militares: Videla (1976-1981); Viola (1981); Galtieri (1981-1982); Bignone (1982-1983). Hablar de etapas no significa solamente delimitar tiempos históricos, a pesar de su brevedad y coincidencia con las sucesiones presidenciales, sino también señalar políticas, diseños diferentes y rumbos discrepantes. Fueron etapas de un mismo proceso que guardaba cierta unidad y organicidad, aunque expresaban realineamientos diversos en las relaciones de fuerza que operaban en el seno del Estado autoritario.

EL GOBIERNO DE VIDELA

El primer presidente del Proceso de Reorganización Nacional fue el general Jorge Rafael Videla, comandante en jefe del Ejército e integrante de la Junta Militar. Asumió esas funciones el 29 de marzo de 1976 y las ejerció durante cinco años, convirtiéndose en el presidente militar que más tiempo permaneció en su cargo en la breve historia del último régimen de facto. De esta manera se ponía fin al pequeño lapso de cinco días en el cual la Junta Militar actuó como Poder Ejecutivo



Asunción de la Junta Militar, 29 de marzo de 1976.

Nacional. Con la designación de Videla, se resolvió en una primera etapa la distribución del poder compartido que caracterizó a este gobierno aunque más tarde se abriría la discusión en la corporación militar sobre la estructura de poder, que fue conocida periodísticamente con la denominación del "cuarto hombre". Los defensores del "cuarto hombre" proponían que la persona que se eligiera como presidente de la Nación no fuera al mismo tiempo integrante de la Junta Militar. El cuerpo normativo del gobierno de facto de 1976 establecía la separación de funciones entre el presidente y la Junta Militar, buscando así resguardar la división tripartita de poderes.

En el imaginario del régimen militar se fijó un punto de partida: "la apertura de un nuevo ciclo histórico", pero también un supuesto punto de llegada: la formación de una "convergencia cívico-militar" heredera legítima del Proceso de Reorganización Nacional. Este punto de vista fue regularmente expuesto

en el curso de los dos primeros años. Sin embargo, este orden autoritario no pudo contar con Fuerzas Armadas férreamente alineadas en torno a un verdadero plan político. En su lugar se agitaron diversas líneas de acción que redujeron su horizonte histórico. Más allá de estas diferencias, lo que se pretendía era la prolongación en el tiempo de formas autoritarias de gobierno. Los militares "procesistas" de 1976 no hablaban, como los militares "revolucionarios argentinos" de 1966, de tiempos sino de objetivos. Idealmente ni los tiempos ni los objetivos estaban ceñidos por plazos. En este sentido, la "convergencia cívico-militar" parecía una propuesta de descendencia adecuada para ese universo autoritario, que no reclamaba ningún plazo.

LOS PLANES POLÍTICOS

Las proposiciones y definiciones de los golpistas del 76 permiten hoy a la distancia no sólo mostrar la incompletud de sus enunciados sino también señalar las intenciones confusas y contradictorias de sus sostenedores. Las Fuerzas Armadas permanecieron unidas sin fisuras, durante todo el tiempo, por el único objetivo de la lucha contra la subversión. En cambio, en la discusión de las metas a corto y largo plazo vieron agravados sus antagonismos. Una interpretación global de la estrategia militar nos empuja a creer que antes que planes políticos diseñados por los diversos protagonistas hay que pensar en términos de lógicas de acción diferenciadas.

En algunos casos, y el ejemplo del general Díaz Bessone es el más elocuente, las propuestas políticas no pasaron del plano de la enunciación. Por encima de todos los avatares, la finitud de los planes políticos y las diferencias interarmas, queda el apoyo incondicional del presidente Videla al plan económico de Martínez de Hoz, que no se ubica cómodamente junto al proclamado postulado de promoción del desarrollo. Con anticipación, se podría concluir que el de Martínez de Hoz fue el único plan político que las Fuerzas Armadas, o un sector de ellas, impulsaron con cierta coherencia y continuidad.

En el período de Videla encontramos tres propuestas políticas; dos de ellas pertenecen al campo estrictamente militar y la tercera procedía de un sector de las fuerzas civiles que acom-

pañaba el proceso militar. La propuesta política de la unidad nacional promovida por el sector mayoritario del Ejército, liderado por Videla y Viola, fue explicitada en 1979 después de cuatro años de gobierno militar. En ese momento, la corporación militar dio a conocer un documento denominado "Bases políticas de las Fuerzas Armadas para el Proceso de Reorganización Nacional", que resumía tardíamente las pretensiones unificadas del golpe de 1976. La propuesta aunada llegaba en un momento de relativa vitalidad del Estado autoritario y de pérdida paulatina de legitimidad.

El proyecto nacional fue ideado desde el Ministerio de Planeamiento por el general Díaz Bessone, apoyado por el sector más corporativista del Ejército. La creación de ese ministerio en octubre de 1976 fue interpretada por algunos como la inauguración de una nueva etapa en el Proceso y, quizá, fue el intento más serio de un sector de las Fuerzas Armadas por organizar desde el Estado un proyecto de corte corporativista que se proponía alumbrar una "nueva república". En verdad, la propuesta nunca salió del plano de la enunciación y jamás fue implementada. Se habló del proyecto mientras duró la permanencia de Díaz Bessone al frente del ministerio hasta que presentó su renuncia en diciembre de 1977, concluyendo catorce meses de actividad gubernamental y clausurando las posibilidades del proyecto nacional, del que nunca más se volvería a hablar. Los motivos de la dimisión comentados por los medios de comunicación echan luces sobre las diferencias políticas existentes en el régimen militar. Por un lado, las divergencias con Martínez de Hoz y, por el otro, la "superposición" con la propia política propuesta por el presidente Videla. En definitiva, el alejamiento de Díaz Bessone —y, por ende, el fracaso del proyecto nacional— se ubica en el cuadro de las divisiones y vaguedades políticas incrustadas en el seno de las Fuerzas Armadas. Hubo, ciertamente, una colisión entre dos proyectos: uno liberal y el otro nacionalista. Mientras Martínez de Hoz, con todo el apoyo oficial, transformaba la economía desde una perspectiva liberal-monetarista, Díaz Bessone intentaba con escasa gravitación en el interior del gobierno desarrollar ideas de factura corporativista.

El Movimiento de Opinión Nacional, o la idea de formar un "partido oficial", estuvo siempre presente en los distintos tra-

mos del régimen militar, con Videla, Viola y Galtieri. El surgimiento de un nuevo partido, con apoyo popular, capaz de disputar el poder en las contiendas electorales, había sido la gran ambición de las fuerzas conservadoras desde que fueron derrotadas en las urnas por Hipólito Yrigoyen. Del conjunto de civiles que apoyó activa y públicamente en sus inicios al golpe militar, posiblemente haya sido Jorge Aguado –presidente de la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP)— el que aceptó el desafío de la hora con mayor convicción. A pesar de su adhesión política, Aguado criticó duramente el programa económico de Martínez de Hoz, con el que mantuvo tensiones permanentes. La propuesta de Jorge Aguado, quien sería gobernador de la provincia de Buenos Aires durante la presidencia del general Galtieri, se resumía en la intención de generar un movimiento de opinión de apoyo cívico al Proceso, que lo acompañara en su gestión de gobierno y, a la vez, fuera su heredero legítimo. La iniciativa, sin grandes repercusiones, gozó de la adhesión de algunas entidades patronales del agro vinculadas con CARBAP.

Por encima de las diferencias en el gobierno de facto prevalecía una mínima voluntad concordante en relación con tres condiciones necesarias para el retorno a la democracia, que

Adhesión de la Sociedad Rural a la dictadura militar

El estado de guerra civil interna que existió hasta el 24 de marzo de 1976, producido por el ataque artero y cruel de la subversión argentina y sus aliados políticos, fue felizmente superado por la acción de las Fuerzas Armadas. Toda guerra es dolorosa, y también lo fue ésta, pero no por ello dejó de ser una necesidad absoluta, ya que la Nación misma estaba amenazada de muerte. El país les debe eterno agradecimiento a sus Fuerzas Armadas por la victoria obtenida contra la subversión apátrida.

Fuente: "Memoria de la Sociedad Rural", 1980, en Mirta L. De Palomino, *Tradición y poder: la Sociedad Rural Argentina (1955-1983)*, CISEA-Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, p. 207.

fueron resumidas por el general Viola, en noviembre de 1977: 1) la conclusión de la lucha antisubversiva; 2) la consolidación de un orden económico adecuado; 3) la renovación de los partidos para que pudieran retomar el papel rector que les corresponde. Podría añadirse una cuarta condición presente en el pensamiento militar vinculada con la pretensión de contar con fuerzas sindicales disciplinadas, sin identificación partidaria, circunscritas a su actividad gremial.

LAS BASES POLÍTICAS

Antes de la tardía sanción de las Bases Políticas, Videla imaginó un punto de llegada para el orden autoritario: la convergencia cívico-militar o el Movimiento de Opinión Nacional. Con una simple ecuación política ambicionaba cumplir con el propósito de alumbrar la descendencia, previendo su posible desarrollo en cuatro etapas: comprensión, adhesión, participación y transferencia (convergencia cívico-militar). No obstante, las mismas nunca fueron enteramente explicitadas.

El punto de partida de la propuesta era una noción amplia de "unidad nacional", concebida —según los autores— sin sectarismos ni antinomias, que diera cuenta de la institucionalización del Proceso y estableciera las bases para su sucesión. El núcleo central de la propuesta se constituyó alrededor de dos puntos: por un lado, el diálogo como forma de organizar el consenso del orden autoritario (diálogo que se llevará a cabo recién en 1980); por otro, la renovación de la clase dirigente. Entre otros déficit, la propuesta no definía los cursos de acción, los pasos concretos de implementación, ni una política de alianzas.

Entonces, en el mes de diciembre de 1979, las Fuerzas Armadas dieron a conocer las Bases Políticas del Proceso fijando las reglas de juego con las que debían operar el régimen militar. Después de cuatro años de gobierno, las pretensiones castrenses no podían ser las mismas. Hay una línea triunfante en el seno del Estado autoritario reflejada en la propuesta del Ejército, representado por los generales Videla y Viola. En relación con la transferencia del poder, ésta no comenzaría gradualmente —como pretendía la Aeronáutica— por las munici-



El ex secretario de Estado de EE.UU., Henry Kissinger, Jorge Rafael Videla y el embajador norteamericano, Raúl Castro, en Olivos, 21 de junio de 1978.

palidades, con un sistema de elecciones escalonadas de donde surgiría la nueva clase política, sino a través de un acuerdo o una convergencia entre el poder militar y las fuerzas políticas existentes tras el objetivo de una "solución política". No se mencionaba, pues, en el documento militar la idea de una partido oficial o de un movimiento de opinión nacional, más allá de que el tema fue nuevamente planteado durante los gobiernos de los generales Viola y Galtieri. Se propugnaba, por el contrario, un sistema político pluripartidista, en el que se debería promover, tanto en el orden nacional como provincial, la formación de grandes partidos ampliamente representativos.

Se encuentra aquí un primer nivel de definiciones: frente a la imposible renovación de la clase dirigente, el nuevo orden político se fundaría en una solución pactada, consensual, con las fuerzas políticas existentes para confluir en una convergencia cívico-militar. Además, las Bases Políticas establecían las áreas de competencia de las Fuerzas Armadas para la toma de decisiones en el futuro orden institucional: la conducción es-

tratégica nacional, la seguridad nacional y la defensa de la Constitución Nacional. Por su universalidad e imprecisión, esas competencias comprendían la totalidad de los aspectos y esferas en los que podía escindirse la vida colectiva. Esta reubicación institucional del poder militar no era materia de negociación en la constitución de una convergencia cívico-militar. La voluntad arbitraria del poder militar señalaba con anticipación las fronteras de lo infranqueable.

En el capítulo de las exclusiones el documento militar no descuida los detalles y no tendrían cabida en el nuevo orden político las ideologías totalitarias, las que fomentaran la lucha de clases y la propiedad colectiva de los medios de producción, la exaltación desmedida de la persona de los dirigentes, la politización partidaria de las grandes instituciones del Estado y de las organizaciones intermedias y la utilización de posiciones públicas en beneficio personal, las personas inhabilitadas políticamente por el Poder Judicial o por la Junta Militar, así como tampoco las expresiones del "populismo demogógico y anárquico", que la autoridad del Estado debía impedir.

En su parte instrumental el documento establecía las normas destinadas a "completar la normalización político-institucional de la Nación y contribuir a materializar la finalidad histórica del Proceso de Reorganización Nacional". Con ello se hacía referencia al diálogo, al estatuto de los partidos, a la normalización partidaria, a las inhabilitaciones políticas, al sistema pluripartidista, al Preámbulo y los derechos y garantías de la Constitución Nacional como fuente de inspiración del Proceso. El régimen militar colocaba tardíamente las bases políticas para su pretendida proyección histórica. Reestructurar autoritariamente la sociedad cuando se iniciaba el cuarto año de ejercicio del poder era una tarea que se perfilaba cuando menos difícil y compleja.

Algunos analistas quisieron ver en la propuesta de la convergencia cívico-militar semejanzas con la Concordancia (alianza entre el general Justo y los conservadores, radicales independientes y socialistas independientes) de los años '30. En esta imagen, la persona del general Viola constituiría el eje de la nueva concordancia. Las interpretaciones se enunciaron y fueron válidas en un proceso político que no se caracterizaba

precisamente por la claridad de sus definiciones. Rápidamente, el paso del tiempo indicaría el destino final de la propuesta autoritaria en una sociedad que ya comenzaba a apurar su ritmo político.

LA CRÍTICA A LOS PARTIDOS

La iniciativa del diálogo oficial no implicaba en absoluto apertura política, aunque algunos quisieron verlo con esos ojos. El gobierno lo proponía como un elemento forjador de consenso social, como un sustento para evitar el aislamiento pero, en definitiva, el objetivo central era fundar la descendencia del régimen para permitir la continuidad del nuevo orden político en gestación. En el plano del discurso la convocatoria pretendía ser amplia para dar cabida a todos los sectores de la comunidad aunque en los hechos se excluía a los partidos políticos, además de a los "subversivos" y "corruptos". Reiteradamente se anunció que el intercambio de opinión se mantendría con los hombres y no con las agrupaciones políticas, pero no con todos los hombres políticos sino con aquellos que además de acreditar idoneidad, honestidad y representatividad, compartieran los objetivos del Proceso y estuvieran dispuestos a gestar una auténtica democracia.

De esta manera, las condiciones para el diálogo estaban impuestas y sólo participarían aquellos que compartieran la filosofía política del gobierno militar. El espacio se redujo cuando se fijaron los límites de la convocatoria. Entre la necesidad del diálogo para evitar el aislamiento y los temores que el riesgo de la apertura podría ocasionar a los objetivos del Proceso, transcurrió el primer año del gobierno militar. Lo cierto es que entre marchas y contramarchas, promesas y desmentidas, la política coloquial no pudo ser implementada hasta bien entrada la etapa final del período videlista, en marzo de 1980. El tiempo transcurrido entre el anuncio y su materialización da cuenta tanto de las carencias como de las posibilidades perdidas.

Desde la proclama del golpe y hasta muy avanzado el proceso militar, las formaciones políticas y la clase dirigente inspiraron las más ásperas críticas de los funcionarios de gobierno,

que no cesaban de reiterar la pronunciada deformación del sistema político y el vacío de poder manifestado en el último gobierno peronista. El discurso militar exigía un sistema de partidos actualizado con dirigentes capaces de gobernar, para lo cual había que renovar a la clase política. Se buscaba abiertamente sustituir el discurso populista de los partidos mayoritarios, que respondía —según la opinión militar— a una fase del desarrollo económico argentino ya superada. El pensamiento presidencial subrayaba la crisis de dirección política de la sociedad argentina cuando insistía en la ausencia de un grupo dirigente con aptitud para brindar al país una alternativa válida. En esa idea, hasta ahora se habían promovido caudillos electorales pero no se habían formado estadistas.

Sin dejar de enfatizar —a lo largo de toda su gestión— la necesidad de revitalizar las instituciones del país y reestructurar las organizaciones partidarias, el general Videla no pudo proyectar su discurso a la realidad. Históricamente las Fuerzas Armadas han tenido una relación ambivalente con la clase política, al menos entre 1930 y 1983, que las integraba en una lógica de aliados-adversarios, como muy bien ha señalado Alain Rouquié, y, en esa dinámica conflictiva, los comportamientos pretorianos de la sociedad situaban a los militares en el campo de la política. Precisamente, el golpe de 1976 quiso poner fin a esa dinámica para edificar un sistema de dominio estable, inscrito en otro contexto institucional, sobre el cual el

La concepción de Videla sobre los partidos políticos

La mayoría de los partidos no han tenido la necesaria dedicación en el estudio de las doctrinas. Se ha observado una gran infecundidad ideológica que se pretendió disimular con slogans que fueron conceptos vacíos para una posibilidad inmediata.

Otra falencia fundamental fue la omisión generalizada de formar dirigentes. Se promovieron caudillos electorales, pero no formaron estadistas.

Fuente: *Clarín,* 7 de agosto de 1977.

poder militar ejercería su tutoría política, sin necesidad de recurrir a las consabidas intervenciones.

LAS TRANSFORMACIONES EN LA ECONOMÍA

El cambio radical en el funcionamiento de la economía fue llevado a cabo en los primeros cuatro años del régimen militar. Nuevos grupos de poder se beneficiaron de un proceso de acumulación centrado en un mercado financiero que operaba sin restricciones y abierto al exterior. La apertura de la economía, la paridad cambiaria y la política arancelaria produjeron un daño irreparable en la industria nacional y en otros sectores productivos. Así, importantes sectores de la vida nacional se vieron perjudicados por una caída notable en el poder adquisitivo salarial, el aumento de la especulación financiera y la caída global de la demanda, que comprimió al mercado interno. El resultado más tangible fue la quiebra de fábricas, la irrupción de artículos importados y la invasión de nuevos bancos y organismos financieros con los plazos fijos a "siete días". Obreros, industriales y propietarios rurales se vieron afectados por igual con esta política de reestructuración de la economía argentina.

Los economistas que estudian este período coinciden en señalar que la política de transformación económica del proceso militar se apoyó en dos grandes columnas: la apertura económica y la reforma financiera de junio de 1977. A partir de esta reforma el equipo económico acomodó un mercado libre de capitales, en el que la liberalización de las tasas de interés constituía uno de sus elementos preponderantes. Con la organización de un mercado financiero liberado de los controles ejercidos por el Banco Central se puso fin a un sistema con más de tres décadas de vigencia.

Durante la gestión de Martínez de Hoz las tasas de interés fueron superiores al ritmo de la evolución del tipo de cambio, por lo que se conformó un mercado atractivo para los operadores internacionales. En este sentido, la política de cambios atravesó por diferentes etapas. Hasta el mes de diciembre de 1978, la tasa de cambio nominal se reajustaba diariamente en función de la estimación de la inflación interna y externa. A

partir de esa fecha se inició la nueva etapa en la que se fijaba anticipadamente el valor del dólar. El Ministerio de Economía anunció el 20 de diciembre de 1978 el cronograma de devaluación gradual del tipo de cambio (hasta agosto de 1979), convirtiéndolo en adelante en el instrumento principal de ajuste del sistema. Nacía así la época de la "tablita cambiaria" y, sin duda, la nueva estrategia buscaba controlar el movimiento de la economía mediante el manejo del tipo de cambio. Por consiguiente, el atraso cambiario desalentó las exportaciones y promovió las importaciones. El modelo presuponía el grave riesgo de la inestabilidad y, precisamente, la crisis financiera de 1980 puso en evidencia la vulnerabilidad del nuevo sistema. La decisión del cierre del Banco Interamericano Regional (BIR), conocida el 28 de marzo, marcó el comienzo de la crisis financiera. Los efectos de esta situación (pérdida de confianza, fuga de depósitos, presiones sobre el tipo de cambio, especulación de divisas) obligaron a los funcionarios económicos a modificar el sistema de garantía de depósitos para tranquilizar a los mercados, retrocediendo en lo que había sido una conquista de su política en materia de garantía bancaria.

La deuda externa ocupó un capítulo especial en la estrategia económica de Martínez de Hoz. El fenómeno se expandió a partir de 1978, cuando, en poco más de un año, la deuda externa se triplicó al aumentar de 8.500 millones de dólares en diciembre de 1979 a 25.300 millones en marzo de 1981. El volumen total creció en casi 20.000 millones entre 1975 y 1981. Ciertamente, el endeudamiento creciente de los argentinos no se debió a los requisitos de desarrollo del país, sino a la especulación financiera provocada por la instrumentalización del tipo de cambio y al aumento de los créditos externos.

EL PLAN ECONÓMICO UNIFICA LAS CRÍTICAS

El plan de Martínez de Hoz concentró las primeras críticas al gobierno militar y unificó los reproches de amplios sectores vinculados con las distintas esferas de la vida nacional. En la medida en que el programa se implementaba, las disconformidades aumentaban con el paso del tiempo. Sin embargo, el ministro de Economía de Videla emergió como una figura políti-

ca fuerte en el seno del Estado autoritario que —sobreviviente de la reestructuración ministerial de los últimos meses de 1978— logró imponerse sobre su oponente de planeamiento, Díaz Bessone. Con el apoyo total del presidente, Martínez de Hoz pudo transformar al Ministerio de Economía en un "superministerio".

Las críticas públicas y generalizadas incluían las condenas de los sectores que apoyaban abiertamente la gestión autoritaria. Por ejemplo, partidos políticos como el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID) u organizaciones corporativas como CARBAP reprobaron enfáticamente la administración económica, mientras sostenían la gestión política. Las críticas aumentaron después de la reforma financiera de junio de 1977. La irrupción de estas tensiones se observaba igualmente en el interior de las Fuerzas Armadas. En efecto, surgió un foco de conflicto con un sector del Ejército ligado a la Dirección General de Fabricaciones Militares (FM) a raíz de la política de privatizaciones de Martínez de Hoz, que pretendió transferir al ámbito privado algunas empresas dependientes de esa dirección general. Las divisiones se ahondaban en la medida en que la crisis económica no encontraba un camino de resolución: oficiales de la Aeronáutica y de la Marina hicieron oír su voz, en especial el almirante Emilio Massera, que llevaba adelante su propio juego político. Pero las preocupaciones alcanzaban también al aliado principal del presidente Videla. El general Viola, comandante en jefe del Ejército, tuvo que reconocer en el mes de octubre de 1978 que el gobierno no había podido contener la inflación y que persistían la recesión industrial y el deterioro salarial. Por su parte, la Iglesia Católica, en el documento titulado "La paz es obra de todos", expresó su inquietud por la afligente situación de numerosas familias argentinas. Al mismo tiempo, dos obispos identificados con el proceso militar y sus métodos represivos, Antonio Plaza, arzobispo de La Plata, y Victorio Bonamín, provicario castrense, censuraron a la conducción económica.

Las desaprobaciones partieron igualmente desde el campo de la oposición sindical y política en numerosas ocasiones. Un documento sindical de la "Comisión de los 25", conocido en diciembre de 1978, calificaba como "francamente suicida" a la política económica del gobierno. Por su parte, la oposición po-

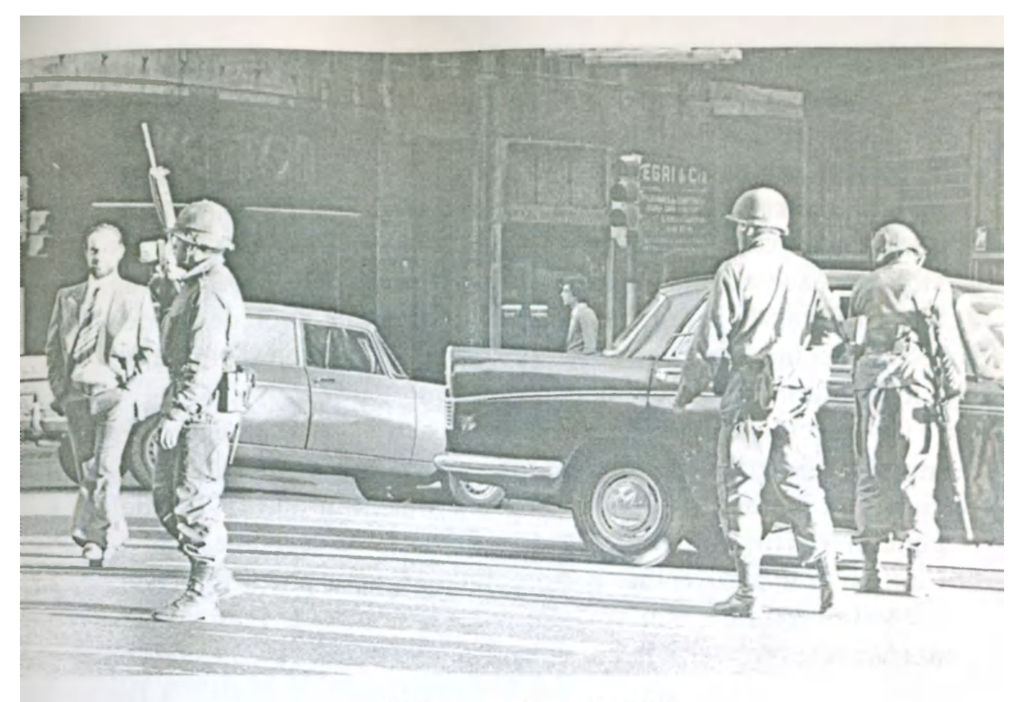
lítica, conformada por radicales, peronistas, intransigentes, democristianos y socialistas, se pronunció abiertamente contra las distorsiones del sistema económico y alertó sobre sus efectos perniciosos.

No cabe duda, la recuperación económica de la Argentina se había convertido en un elemento clave para el futuro de la dictadura militar. Naturalmente, el plan de Martínez de Hoz no contribuyó a juntar adhesiones, además de ser un obstáculo serio para el diálogo previsto con los civiles. Por eso, resultaron muy elocuentes las palabras del general Viola cuando advertía a fines de 1978: "Hace falta consenso para realizar lo que resta del Proceso". Aquí se halla la clave de una de las debilidades sobresalientes del gobierno militar para continuar con éxito su gestión.

Pocas veces en la historia argentina una política económica logró dibujar un arco tan amplio de descontento y oposición y sin embargo subsistir. Empero, Martínez de Hoz logró permanecer en el cargo, a pesar de las crecientes embestidas, por la firmeza de dos respaldos fundamentales: el del presidente Videla y el de los círculos financieros del exterior. El respaldo internacional fue brindado sin reservas por el financista norteamericano David Rockefeller y por los grupos económicos nacionales e internacionales beneficiarios del nuevo modelo de acumulación. El destacable poder político que adquirió el ministro de Economía de Videla, quien permaneció cinco años ininterrumpidos en su función, no puede atribuírsele al éxito de su administración —lo que contrastaría con la amplitud de los intereses afectados por su programa—, sino a la hipótesis según la cual el gobierno de Videla no tuvo otro proyecto político, global y coherente, que no fuera el de sostener decididamente el plan de reestructuración capitalista de Martínez de Hoz.

LA VIOLACIÓN ORGANIZADA DE LOS DERECHOS HUMANOS

La dominación autoritaria puso en marcha un sistema represivo, nunca antes conocido en la Argentina, basado en la intimidación, la tortura, la muerte y la desaparición de personas,



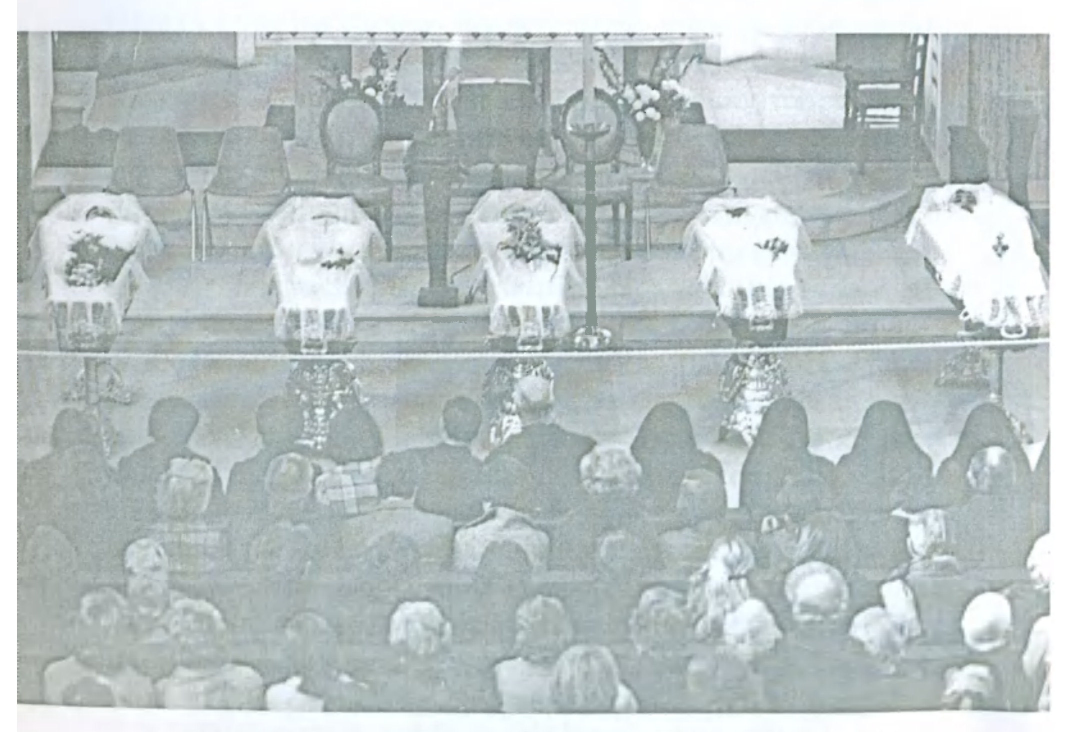
Militares en las calles, 1977.

que encerraba la violación organizada de los derechos fundamentales del hombre. Tanto la Cámara Federal, que juzgó a los comandantes, como la Corte Suprema establecieron la existencia de un plan criminal que estaba en la base de las denuncias de los hechos atroces y aberrantes que se cometieron. El Estado autoritario, que clausuró el Parlamento y desplazó el centro del poder político hacia las Fuerzas Armadas, organizó una estructura represiva, paralela y oculta que controlaba "centros clandestinos de detención" y "grupos operacionales secretos" como una exigencia para desarrollar una eficaz acción antisubversiva. El sistema de detención-desaparición respondió al siniestro objetivo de someter al individuo al mayor aislamiento y soledad, con la intención de desconectarlo de la vida pública y la vida privada, para facilitar la rapidez de las investigaciones. En su desamparo, el detenido-desaparecido, privado de toda protección legal y de defensa, fue sometido al dominio total de sus captores (siendo torturado, forzado a colaborar, asesinado), sin que se recabaran noticias de su persona.

La violación sistemática de los derechos humanos durante el régimen militar, con su secuela de dolor y sentimiento de in-

justicia para tantas familias argentinas que aún reclaman por 30.000 desaparecidos, degradó el ejercicio del poder político, al mismo tiempo que humilló a una sociedad en la cual ciertos miembros se transformaron en perseguidores de otros. De tal manera, la transgresión de esos derechos excedió la esfera individual de cada ciudadano para implicar también una agresión a la sociedad, una violación, además, de los principios constitutivos de la política. Por eso, la proclamación de los derechos del hombre emerge históricamente como una limitación a las arbitrariedades del poder.

La posición de las Fuerzas Armadas en el tema de derechos humanos fue unívoca, aunque reconozca matices, desde el inicio de la denominada "guerra sucia" hasta la autocrítica del general Martín Balza del mes de abril de 1995. Según esta postura, hubo una guerra no convencional, que no fue provocada, pero sí enfrentada con decisión y ganada por las Fuerzas Armadas al responder a la convocatoria efectuada en 1975 por el gobierno constitucional de Isabel Perón "para aniquilar a las



Velatorio de los sacerdotes y seminaristas de la iglesia San Patricio asesinados por grupos de la dictadura, 5 de julio de 1976.

El general Viola justifica la violación de los derechos humanos

Esta guerra, como todas, deja una secuela, tremendas heridas que el tiempo y solamente el tiempo puede restañar. Ellas están dadas por las bajas producidas; los muertos, los heridos, los detenidos, los ausentes para siempre [...] lo peor no es perder la vida. Lo peor hubiera sido perder la guerra [...] Hemos cumplido nuestra misión.

Fuente: *La Nación*, 30 de mayo de 1979.

bandas armadas que pretendían arrastrar el país a su disolución". Aquí se halla el argumento principal utilizado por la defensa de los integrantes de las juntas militares en el juicio por violación de los derechos humanos. ¿Cómo eludir —en el razonamiento militar— una responsabilidad semejante cuando estaba en juego la integridad del Estado nacional? Ésta es la razón militar que no admite ni reconoce discrepancias, aunque ésta no sea la "razón" del golpe.

Convencido de la razón militar, el general Viola —considerado una "paloma" entre los militares— justificaba en un discurso en el Día del Ejército, en mayo de 1979, lo actuado por las Fuerzas Armadas. En 1980, el mismo general Viola definió el principio de "no revisión de lo actuado en la lucha contra la subversión", llamado a convertirse en el eje de cohesión de las Fuerzas Armadas, sobre el que no se admitirán discrepancias, aunque una sociedad en lucha por sus libertades y deseosa por conocer la verdad se resistió a aceptarlo tan cómodamente.

Un silencio casi generalizado fue la respuesta de la sociedad argentina al momento más duro de la represión militar que transcurrió entre 1976 y 1978. Los dirigentes moderados de la oposición habían aceptado por un tiempo, que suponían no sería muy prolongado, el silencio y la exclusión política. Con la adopción de esta conducta, los partidos no buscaban el fracaso del régimen militar, ni siquiera su aislamiento. Una actitud similar fue asumida por la cúpula de la Iglesia Católica y por la dirigencia sindical tradicional. No fueron, entonces, los parti-

dos políticos, los sindicatos, la Iglesia Católica ni los medios de comunicación los que comenzaron a poner límites a los abusos del poder. El rol opositor fue asumido fundamentalmente por los organismos de derechos humanos, quienes se constituyeron en la cara viviente de las transgresiones al silencio impuesto por la dictadura militar. La lucha por la defensa de los derechos humanos interpeló los fundamentos del orden autoritario y permitió montar un nuevo escenario que organizó una relación diferente entre derechos humanos y política. La defensa de la vida y el respeto por la libertad proporcionaron el marco dentro del cual se desenvolvió la acción política. La afirmación de los derechos humanos acarreó la negación absoluta del autoritarismo puesto que ambos términos resultaban y resultan irreconciliables en cualquier ecuación política.

En un contexto desolado nació el movimiento por los derechos humanos, encarnado en la figura de sus militantes. La consigna "aparición con vida" voceada por las Madres de Plaza de Mayo, junto a los otros organismos, creó un espacio político delimitado por el campo de los derechos humanos. En adelante, el lugar de los derechos humanos coincidirá con el espacio público político, el que podrá después —al afirmarse— sobrevivir al movimiento que lo hizo nacer.

En una segunda etapa, situada entre 1978 y 1981, la oposición política rompió su aislamiento al emerger con pronunciamientos y manifestaciones públicas para comenzar a disputar al Estado autoritario el campo de la política. El primer documento multipartidario en el que se solicitó al gobierno militar una respuesta a los familiares de desaparecidos fue conocido a fines de 1978. Sin embargo, los textos y las alocuciones que le sucedieron no dejaban de reconocer el papel positivo de las Fuerzas Armadas en la lucha contra la subversión. Hubo una especie de transición discursiva en el tema de los derechos humanos entre el silencio y los pronunciamientos abiertos, que pasó por su tímida defensa junto con un expreso reconocimiento de la labor antisubversiva.

En verdad, la sociedad comenzaba a despertar por efecto de los críticos discursos de la clase política, a la vez que por la irresolución de los graves problemas económico-sociales que la afectaban. Mientras la insatisfacción popular interpelaba,

aún con languidez, los principios de legitimidad que invocaba el autoritarismo militar, una despejada indiferencia se percibía todavía en la opinión pública ante el problema de los derechos humanos. Es lo que pudo comprobarse durante la visita al país, fruto de una larga presión externa, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA, en el mes de septiembre de 1979. A la vez que el presidente Videla saludaba desde los balcones de la Casa Rosada a una manifestación que festejaba el triunfo logrado en Japón en fútbol juvenil, familiares de desaparecidos hacían largas filas ante la sede de la CIDH para formular sus denuncias.

Tal vez nuestra sociedad —en ese momento— quiso negar una realidad que no podía afrontar y que le generaba sentimientos contradictorios. Lo que resulta más difícil de sostener es el argumento del desconocimiento absoluto de lo que estaba pasando, cuando por testimonios personales, comentarios, las denuncias de los familiares de las víctimas y la atmósfera irrespirable de la época, se podía llegar a conocer o percibir el modo de actuación del Estado autoritario. De tal manera, durante un buen tiempo la conciencia ética de la sociedad argentina estuvo especialmente representada por los organismos de derechos humanos.

El informe condenatorio de la CIDH, conocido en 1980, cerraba un importante capítulo de tan lacerante tema, que obviamente no satisfacía —más allá del valor de una condena moral— las expectativas de los familiares, que exigían "aparición con vida" y "castigo a los culpables". En un clima ya desfavorable, la Junta Militar recibió una nueva condena cuando se le otorgó el Premio Nobel de la Paz al argentino Adolfo Pérez Esquivel, decisión que fue interpretada como un claro reconocimiento al movimiento por los derechos humanos, del cual el propio Pérez Esquivel formaba parte. Desde entonces ese movimiento quedó legitimado frente a la sociedad, se constituyó en un referente válido y creció su protagonismo.

EL COMPORTAMIENTO DE LOS PARTIDOS

Se podría definir 1978 como el momento en que los partidos políticos abandonaron decididamente el letargo que los mantu-

vo, durante los dos primeros años del Proceso, privados del ejercicio de una de sus funciones principales: ser "conductos de expresión". En la medida en que el régimen militar perdía vitalidad a través del paso del tiempo, los partidos políticos fueron emergiendo como interlocutores válidos, sin que hubiera necesidad de esperar la apertura institucional para su retorno. A raíz de la suspensión de la vida política, la única actividad permitida era la relacionada con la gestión de las estructuras partidarias. Las transgresiones de algunos dirigentes políticos resultaron formalmente "castigadas", con breves detenciones y sentencias de sobreseimiento, por un gobierno militar que no lograba el estricto acatamiento de las medidas de suspensión ni hallaba los dispositivos ni la fuerza adecuada para aplicar sanciones ejemplares.

Durante los dos primeros años, los partidos de la oposición abrieron un compás de espera con la tesis de que el gobierno no podía culminar con una salida exclusivamente militar. Ninguno de ellos pensaba en una salida independiente, ni reclamaba una salida electoral inmediata. Al mismo tiempo que rechazaban la antinomia sociedad civil-fuerzas armadas, impugnaban la idea de constituir un partido nacional con el apoyo del poder militar.

Recién a fines de 1978 se generalizaron los pronunciamientos públicos cuando el Estado autoritario empezó a tener dificultades para contener las disconformidades crecientes. Prevalecía en los pronunciamientos un reclamo coincidente que fue perfilando la forma en que la oposición comenzaba a disputar al Estado autoritario el monopolio de la política y a cuestionar su exclusión del sistema decisional. Entre 1978 y 1981 las coincidencias civiles se estructuraron —a medida que elevaban la voz y endurecían las posiciones— en torno a los puntos siguientes: 1. participación política; 2. restablecimiento del estado de derecho; 3. libertades políticas; 4. vigencia de los derechos humanos; 5. modificación de la política económica. Conviene aclarar que el reclamo del restablecimiento del estado de derecho no estuvo acompañado, en esa etapa, de fechas precisas ni se buscó realmente —ni había espacio para ello— discutir un calendario electoral.

Sin embargo, no puede dejar de señalarse que en todos los documentos públicos se reconocía igualmente el papel de las

Fuerzas Armadas en la lucha contra la subversión y en ninguno de ellos aparecía la idea de conformar un polo cívico de oposición antidictatorial. La tensión entre democracia y dictadura no estaba aún planteada en esa época, y la relación entre civiles y militares no escapaba el marco tradicional que los contenía como aliados-adversarios, por lo que la oposición política no podía transformarse en una figura inclaudicable de lucha contra el Estado autoritario.

Con los proyectos dados a conocer a fines de 1979 (la Ley de Asociaciones Profesionales y las Bases Políticas) el gobierno militar parecía haber salido de una situación defensiva y del inmovilismo político. El tiempo de la política había llegado, y el plan de los militares apuntaba, sin duda, a la institucionalización del régimen actual. La actividad política continuaba prohibida aunque era tolerada y había promesas de desbloqueamiento —sostenida en las Bases Políticas— para el segundo semestre de 1980. Un conjunto de hechos internos, como el aislamiento del régimen, la falta de legitimación económica, el descontento social, y de presiones internacionales (que posibilitaron, por ejemplo, la visita de la CIDH) contribuyó al mejoramiento del clima político. Comenzaba a hablarse de "salida" o "solución" como opciones de una desembocadura del gobierno militar, a pesar de que no tenía cabida ninguna propuesta de poder que pretendiera excluir a la corporación militar.

LA CRISIS DEL PROYECTO FUNDACIONAL

Durante el período de Videla, que finalizó en marzo de 1981, se consumieron las pretensiones de producir un nuevo orden así como de iniciar un nuevo ciclo histórico. La idea de un proyecto estratégico había llegado a su fin y se cerraban las posibilidades fundacionales del régimen militar, lo que significaba el final de su misión original. El Estado autoritario quedaba inhabilitado para producir aquellas reformas que tendieran a la construcción de otro sistema político, donde el poder militar afirmara una participación orgánica a nivel de las decisiones políticas. Las dificultades de un gobierno militar —que se apoderó del poder mediante un acto violento— para encontrar consenso social y

para mejorar la conflictiva relación con los partidos políticos y otros sectores de la sociedad constituyeron, pues, las constantes que pusieron en peligro el porvenir del Estado autoritario. Después de cinco años de gobierno quedaba en claro que continuidad económica y apertura política eran términos irreconciliables, y, además, no habían culminado las tensiones militares. Por un lado, la discusión sobre la estructura del poder militar o la polémica del "cuarto hombre". Desde los primeros meses de 1976 hasta el 1° de agosto de 1978 —cuando se clausuró la discusión al ser elegido Videla para un segundo mandato presidencial luego de haber pasado a situación de retiro— se mantuvo como un punto neurálgico de la interna militar. Por el otro, estaba la discusión sobre la sucesión del poder o, mejor, el reemplazante de Videla. Lo que en un primer momento se pensó que podía ser una designación apacible de una candidatura presidencial en un régimen que había reglamentado la forma de sucesión



Roberto Viola pone en funciones a Oscar Camilión.

del poder, se transformó con el correr del tiempo en la manifestación de una crisis interna.

A medida que pasaba el tiempo se tornó evidente en el universo militar que solamente dos fueron los proyectos definidos e implementados en la realidad, con éxito diferente: 1) el aniquilamiento de la subversión y 2) el programa de reestructuración de la economía de Martínez de Hoz. Los demás objetivos se desfiguraron en la complejidad de un panorama incierto. Ni Viola ni Galtieri, sucesores de Videla, lograron, con ensayos diferentes, renovar el empuje creador de un régimen que pese a su debilidad "fundacional" se empeñaba con tenacidad en subsistir. Ninguno de ellos halló, por tanto, en su gobierno las mismas condiciones históricas y posibilidades políticas que tuvo Videla para intentar fundar un nuevo sistema institucional. La crisis del régimen autoritario, que desembocó en su descomposición tras la derrota de la guerra de Malvinas, comenzó en realidad en el último año de la administración de Videla. Las expectativas estaban puestas ahora en la contingencia de una apertura que se descubría corporizada en la imagen del general Viola.

EL GOBIERNO DE VIOLA

A fines de 1979 todo hacía pensar que el general Viola era el candidato presidencial aceptado unánimemente por las Fuerzas Armadas para ocupar el centro del poder durante el período 1981-1984. Con paciencia y habilidad, Viola trabajó con esa intención desde la jefatura de su fuerza. Con la designación del general Galtieri, en diciembre de 1979, como comandante en jefe del arma se presumía garantizada la línea Videla-Viola en el liderazgo del Ejército, pero las señales de la realidad fueron rápidamente otras. En dos años, Galtieri clausuró aquella línea de conducción en las filas del Ejército, con los oficiales que pasó a retiro y con la destitución del presidente Viola en diciembre de 1981. Los puntos de referencia pasaron a ser otros y ya en marzo de 1980 los indicios provenientes de la corporación militar y de los sectores económicos vinculados a Martínez de Hoz daban cuenta de la disconformidad que generaba el candidato presidencial. El resultado fue la crisis interna del

Estado autoritario. Como se dijo, la lucha por la sucesión presidencial abrió profundas fisuras, que quedaron abiertas en el llamado frente militar.

El 29 de marzo de 1981, cinco años después de la intervención militar, el general Roberto Viola asumió la presidencia de la Nación. Su gobierno adquirió un carácter polémico, cuestionado desde las propias filas de la institución militar. El "golpe" contra Viola comenzó, en realidad, antes de que asumiera el cargo presidencial, cuando los sectores opositores buscaban condicionar la autoridad y el margen de maniobra del futuro gobernante, a través de una serie de medidas económicas que se tomaron al final del ministerio de Martínez de Hoz y mediante la presión de los segmentos duros de las Fuerzas Armadas, que rechazaban cualquier posibilidad de una apertura política. Con estas referencias la administración Viola ingresó en el escenario nacional con cierto desgaste, sin la plenitud de poderes, con una Junta Militar vigilante y con un "período de gracia" reducido. El paso del segundo presidente militar por los recintos del poder fue fugaz: ocho meses y doce días, de los cuales los últimos veintiuno fueron ejercidos por el ministro del Interior a cargo del Poder Ejecutivo.

APERTURA LIMITADA

La designación del nuevo presidente confirmó —y prolongó— un debate que ya se había instalado en la sociedad argentina a fines de 1980: Viola, ¿cambio o continuidad? La querella movilizó a los altos jefes militares a aclarar que las correcciones posibles nunca serían de fondo, preservando así la filosofía del Proceso como presupuesto básico inmodificable del régimen militar. Las sospechas pesaban rígidamente sobre la administración Viola, pero se desconocía el alcance real que podría tener la línea aperturista, en virtud de las relaciones de fuerza.

Si bien Viola estaba obligado a manifestar en su primer discurso presidencial que no había sido designado por la Junta Militar para presidir la liquidación del Proceso, admitió que los partidos políticos eran los instrumentos válidos para canalizar las inquietudes ciudadanas. Y su ministro del Interior, el

general Horacio Liendo, puntualizó a principios de mayo que "el peronismo es un interlocutor válido". El general Viola era acusado —por la ortodoxia procesista— de encarar una política que se mostraba demasiado inclinada hacia un entendimiento con los partidos tradicionales. La perspectiva de una "apertura" política fue acompañada de un notable giro en política económica. Se señaló lo que el nuevo gobierno entendía que eran los cuatro grandes problemas de la economía argentina: 1) la alta inflación; 2) el atraso cambiario; 3) la falta de rentabilidad empresarial; 4) el mínimo crecimiento. La apertura de Viola implicó un marcado distanciamiento del plan de Martínez de Hoz, que al poco tiempo se detendría, como consecuencia de las presiones nacionales e internacionales que recibió el ministro de Economía, Lorenzo Sigaut.

Cada paso de Viola encaminado hacia una posibilidad de apertura merecía la réplica de los sectores militares más ortodoxos. La Junta Militar —recordaba en el mes de abril el general Cristino Nicolaides, comandante del III Cuerpo de Ejército— tiene el poder total y delega en el Poder Ejecutivo las responsabilidades constitucionales que corresponden al presidente de la Nación, con las excepciones fijadas por el Estatuto del Proceso de Reorganización Nacional. Como se puede apreciar, todos los espacios de poder eran disputados.

En el nuevo paisaje, cuando soplaban vientos de liberalización para las actividades políticas y gremiales, se perfilaba también una apertura en la esfera de la cultura por la gravitación de los mismos hechos. Había un evidente clima de distensión de la sociedad civil, y los medios de comunicación de masas, los escritores, los artistas, los intelectuales, comenzaban a hacer oír sus reclamos a favor de la libertad de opinión y de expresión. La Argentina de principios de 1981 había empezado a movilizarse. Una sociedad que había sido empequeñecida y atropellada culturalmente comenzaba a recomponer un espacio democrático y a reconquistar el respeto de sí misma, luego de varios años de autoritarismo militar.

El acceso de Viola al gobierno, con la imagen predibujada de una apertura política, hizo pensar a la clase dirigente que se había iniciado en el país el proceso de discusión sobre la transición democrática. Al observar el desgaste del poder militar en los cinco años del gobierno de Videla, los políticos aposta-

ban —como ya era tradicional en el juego entre civiles y militares— al retiro de las Fuerzas Armadas cuando finalizara el período de Viola en 1984. Apresuradamente los dirigentes partidarios concluyeron que había llegado la hora de la política. Sin embargo, la Junta Militar, centro real del poder, se pronunció por la continuidad del Proceso por un período superior a 1984. Unos y otros fueron sorprendidos por los efectos y las consecuencias de la derrota en la guerra de Malvinas. Nadie podía imaginar en 1981, cuando se reclamaba la urgente normalización institucional, el desenlace fatal de la dictadura militar, pues la derrota militar frente a los ingleses iba a herir de muerte al gobierno militar.

La apertura que podía ofrecer el gobierno de Viola no dejaba de ser frágil y contradictoria en tanto era limitada. No obstante, durante ese gobierno se conocieron nueve meses de "descompresión" en el plano político, dentro del régimen militar más déspota y cruento que hubiera conocido la historia argentina. Se puede resumir de la manera siguiente el alcance de la apertura: 1) se creó un clima de distensión política y cultural, con mayor libertad de expresión. El límite estaba dado por el hecho de que las organizaciones partidarias no podían reorganizar sus filas hasta la sanción del estatuto de los partidos, ni podían preparar actos públicos en lugares abiertos; 2) la liberación de la ex presidenta Isabel Perón en el mes de julio, cuyo propósito fue abrir una negociación con el peronismo; 3) la consulta con los partidos y no con las personalidades políticas; 4) la mayor participación de civiles en el gabinete nacional, principalmente en el área económica, a la que arribaron los representantes de las corporaciones empresariales, que en su momento impugnaron la política de Martínez de Hoz.

LA MULTIPARTIDARIA Y LA RECOMPOSICIÓN DE LA OPOSICIÓN

La propuesta de creación de la Multipartidaria nació del radicalismo, precisamente de la agrupación política que durante todos estos años había sido refractaria a un acuerdo interpartidario. La idea original del radicalismo era lanzar una amplia convocatoria que comprendiera tanto a la totalidad de los par-

tidos como a las entidades empresariales y organismos sindicales. La coyuntura política resultaba propicia para formular un programa amplio de coincidencia civil que permitiese abrir un espacio de negociación con un sector de las Fuerzas Armadas.

La iniciativa fue bien recibida y generó gran repercusión en el universo político. Más allá de cierta dureza del primer documento, la Multipartidaria no pretendía conformar una alianza antiautoritaria. Su objetivo era la creación del escenario de transacción en el cual se sentaran las bases de la transición democrática; claro que la tarea no era simple, sobre todo ante un régimen que en modo alguno se consideraba en retirada. Aunque deteriorado, el Estado militar no se percibía agotado, como para dejar lugar a un sistema de partidos que hasta ese momento no había sabido superar su situación de debilidad. La convocatoria, entonces, no puede dejar de ser percibida como una respuesta a la apertura política del presidente Viola y como el intento más serio de recomposición política de las fuerzas partidarias.

El hecho político más signicativo de las formaciones partidarias durante esos años tuvo una repercusión favorable en la sociedad. En cambio, la corporación militar se situó entre la desconfianza y el rechazo. Para su núcleo "duro", refractario a los esquemas aperturistas, la convocatoria de la Multipartidaria tenía el propósito deliberado de constituirse en un frente electoral, semejante al que existió en 1973 con el Frente Justicialista de Liberación (FREJULI), aunque en esa oportunidad no lo integraba el radicalismo. Los temores a una alianza antidictatorial se agitaban como un fantasma entre los componentes de las Fuerzas Armadas. Con más mesura y realismo político, las posiciones dialoguistas del gobierno nacional contemplaban cómo la propuesta interpartidaria las despojaba de la iniciativa política. El equipo de Liendo vio oscurecer el llamado al "diálogo político" que pensaba implementar desde el Ministerio del Interior. No obstante, estos sectores gubernamentales no dejaban de apreciar positivamente la circunstancia de que fuera la oposición moderada quien congregara el encuentro multipartidario. La figura convocante fue Ricardo Balbín y no Cámpora o Perón, como en 1972 y 1973, y con otra realidad como telón de fondo.

"Convocatoria al país", documento de la Multipartidaria del 28 de julio de 1981

1) Retorno al estado de derecho mediante la plena vigencia de la Constitución Nacional. Remoción de todas las restricciones que afecten el libre ejercicio de los derechos humanos y de las garantías constitucionales.

2) Normalización inmediata y efectiva de la actividad política, gremial, empresaria, estudiantil y cultural...

3) Formulación de un plan político que contenga un cronograma de plazos inmediatos y precisos que deberá cumplirse inexorablemente para la definitiva institucionalización del país, en el cual el sufragio es instrumento insustituible.

4) Elaboración de un programa para la emergencia que permita superar la crisis e iniciar la reconstrucción de la economía nacional.

5) Recuperación del salario real mediante el libre funcionamiento de las convenciones colectivas de trabajo...

6) Mejoramiento de la educación en sus distintos niveles...

7) Posibilitar el libre acceso a los medios de comunicación en poder del Estado... Supresión de toda forma de censura.

Fuente: *La propuesta de la Multipartidaria*, El Cid Editor, Buenos Aires, 1982.

LA CRISIS INSTITUCIONAL

Entre el gobierno y la cúpula militar se entabló una relación ríspida que tuvo efectos desestabilizantes y en el cual Viola no logró ser la expresión del pensamiento mayoritario de las Fuerzas Armadas. Allí radicaba una de las grandes diferencias con su antecesor, pues el nuevo presidente de facto no disfrutaba de un poder comparable al que había tenido Videla, por lo que aumentó el poder tutelar de la Junta Militar. Los esfuerzos de la derecha autoritaria, dispuesta a impedir que en la Argentina se materializara una apertura política, no sólo cuestionaban al gobierno por su alejamiento de la filosofía económica de Martínez de Hoz y por la flexibilización de la veda política,

sino que también censuraban al conjunto de la dirigencia partidaria.

La sorpresiva dolencia del presidente Viola, conocida en los primeros días de noviembre, adquirió en el país una repercusión espectacular, que conmocionó no sólo al sistema político sino también al económico afectando, por ejemplo, la cotización del dólar. La incertidumbre dio lugar a una ola de rumores que se desplazaba precipitadamente de un extremo al otro: se hablaba de una "enfermedad política" y también de serios problemas cardíacos. La enfermedad del presidente se produjo en un ambiente sobrecargado de suposiciones y cálculos políticos que llevaron al general Viola a ceder interinamente el mando al ministro del Interior, general Liendo.

Entre la delegación del mando y el momento del relevo definitivo no fueron pocos los acontecimientos que se sucedieron: las idas y vueltas o la manifiesta lucha por el poder desgastaron a un régimen que soportaba la crisis institucional más grave desde 1976. Con la delegación del poder había concluido virtualmente el gobierno del presidente Viola, no sólo por el hecho de que no volvió a reasumir sus funciones, sino porque al día siguiente de su licencia los "duros" de las Fuerzas Armadas activaban una campaña —y ahora en mejores condiciones— en beneficio de la candidatura del general Leopoldo Fortunato Galtieri. La única certeza que aparecía en un clima de inestabilidad y confusión era que las Fuerzas Armadas no tenían otro candidato que el general Galtieri. El jefe del Ejército no resultaba finalmente una figura irritante para los políticos argentinos en tanto había mantenido buenas relaciones en los círculos políticos y, además, contaba con el apoyo de la Armada y el respaldo del gobierno de Estados Unidos.

Una sociedad con pocas esperanzas en el futuro tenía la sensación, en los primeros días de diciembre, de que se aproximaba el desenlace. La Junta Militar, por su parte, había emplazado al general Viola a presentar su renuncia antes del 11 de diciembre. Pocas dudas quedaban ahora en la opinión pública de que la enfermedad del presidente no había sido más que el detonante de una crisis que tenía un origen político: no se trataba de otra cosa que de una lucha por el poder. Durante diez días se abrió una larga etapa de negociación en torno a la permanencia de Viola en el gobierno. Finalmente no fue el diagnóstico mé-

dico lo que resolvió la crisis institucional del Estado autoritario, como hubiera deseado la Junta Militar, sino una resolución de ese órgano supremo que removió de su cargo al segundo presidente del Proceso. A través de esa misma resolución, la Junta Militar designó al frente del Ejecutivo al general Leopoldo Galtieri para el período 22 de diciembre de 1981-29 de marzo de 1984. A la vez le permitió, con carácter excepcional de acuerdo con el Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional, retener el cargo de comandante en jefe del Ejército. Nuevamente desapareció la idea del "cuarto hombre", porque Galtieri sería presidente de la Nación e integrante de la Junta Militar.

Es cierto que el gobierno de Viola había despertado expectativas en la sociedad, pero en las horas más difíciles de su gestión las mismas no se tradujeron en un apoyo explícito. Más bien la sociedad civil miró con indiferencia la lucha por el poder en el interior del Estado autoritario. Los ciudadanos observaban como meros espectadores la trágica ejecución de una comedia que veían inevitable, cuyas consecuencias recaerían indudablemente en el entramado de una sociedad que no lograba aún recuperarse, poniéndose de pie para enfrentar a una dictadura militar que mostraba signos elocuentes de resquebrajamiento. La clase política, por su parte, se mostró inquieta ante una crisis institucional que no podía influenciar y mucho menos controlar. La indefinida relación que mantuvo con el presidente Viola —que impidió diseñar una meta en común— no le ofreció las garantías ni el espacio suficiente como para salir en defensa del ensayo aperturista.

EL GOBIERNO DE GALTIERI

Con el retorno de la ortodoxia económica liberal, el gobierno de Galtieri retrotrajo las cosas a la situación anterior a la asunción del ex presidente Viola. El tercer presidente militar no sólo proponía retornar a las "fuentes del Proceso" con un gabinete ideológicamente homogéneo, sino que además pretendía recuperar la autoridad de la figura presidencial y del gobierno militar, erosionada por el desgaste de seis años de administración malogrados y de enfrentamientos internos. En

todo caso, las dudas sobre el futuro rumbo del régimen nacían en el campo de la sociedad civil frente a un equipo gubernamental dispuesto a llevar adelante las ortodoxas promesas procesistas largamente postergadas. En este sentido, no era un gobierno que fuera a organizar la transición hacia la democracia sino que, por el contrario, parecía llegar con la esperanza de poder recomponer el proyecto autoritario resquebrajado y en crisis. Los militares sabían —y Galtieri no lo negaba— que estaban frente a la última carta del régimen militar.

El general Galtieri asumió la presidencia de la Nación el 22 de diciembre de 1981. En medio de un balance negativo se produjo la nueva transferencia de poder. En el curso de los seis años de gobierno militar, dos factores concomitantes fueron agravando las diferencias internas y restando margen de maniobra al Estado autoritario: el fracaso económico y el desprestigio político de las Fuerzas Armadas. ¿Cómo refundar las bases de legitimación de un sistema de dominio autoritario? Ésa fue la tarea propuesta por el nuevo gobierno. Un hecho militar, como la guerra de Malvinas, que despertó el apoyo masivo de la sociedad, resultó finalmente el medio ideado para conferir legitimidad a la crisis del régimen.



El general Leopoldo Fortunato Galtieri, presidente de facto.

Galtieri intentó, volviendo a las fuentes del Proceso, recuperar la voluntad fundacional del régimen autoritario y su es-

trategia política se asentó en cuatro puntos principales, que implicaban un giro notable en relación con la administración saliente: 1) la elección de Roberto Alemann en el Ministerio de Economía, para impulsar un plan de ajuste estructural, apoyado en severas políticas monetarias y fiscales; 2) el desarrollo de una línea de acercamiento con Estados Unidos. El canciller Nicanor Costa Méndez —personalidad convencida de que la realidad del país no se identifica con los postulados del Movimiento de No Alineados— era el encargado de definir los puntos de contacto, desde una visión exageradamente occidentalista, con el país del norte; 3) el aliento presidencial a la formación de un nuevo partido que ocupara un lugar destacado, como tercera fuerza, en el futuro mapa partidario; 4) la ocupación de las islas Malvinas como un modo de organizar el consenso social y de proporcionar legitimidad a un régimen carente de otras alternativas, utilizando una reivindicación histórica muy sentida por los argentinos.

La elección del orden autoritario fue clara en tanto trató de recomponer la filosofía política y económica del Proceso ante la posibilidad de una apertura política, buscando desvanecer cualquier intento de valorización de la democracia frente a la dictadura. De tal forma, con un gabinete homogéneamente conservador, Galtieri encaró la gestión de gobierno. Con Roberto Alemann se aseguraba la aplicación de recetas neoliberales, reforzada por sus colaboradores Manuel Solanet y Jorge E. Bustamente, calificados por Martínez de Hoz como "mis mejores muchachos" en la ceremonia de asunción de los nuevos funcionarios del Ministerio de Economía.

La mayoría de la clase política mostró reparos en la composición del nuevo gabinete, girando las objeciones principales en torno al peligro de reeditar la política de Martínez de Hoz, y de ahí el señalamiento de los límites de la tolerancia de la sociedad argentina. Los dirigentes de la Multipartidaria, luego del rápido agotamiento del gobierno de Viola, expusieron su preocupación por la línea que se insinuaba, corporizada en los hombres del gobierno. Mientras discutían la nueva coyuntura, delineando una estrategia para el futuro, se mantuvieron aferrados a las demandas y aspiraciones de sus documentos públicos. Si bien en su mayoría se manifestaron partidarios del diálogo con el gobierno, no tomaron la iniciativa de concertar una reunión.

Mientras regresaba a las fuentes, Galtieri creó expectativas en relación con una próxima transición democrática, manteniendo un puente de conexión con los partidos políticos para impedir que el régimen cayera en un profundo aislamiento. Dado que comenzaba a hablarse de una etapa de reorganización partidaria, los funcionarios explicaban la urgencia y la importancia de poder estructurar una tercera fuerza allegada al régimen militar. En los cien días transcurridos entre el 22 de diciembre de 1981 y el 2 de abril de 1982 el proyecto político de Galtieri se asentó en un trípode basado, en primer lugar, en la promesa de confección de un estatuto que regiría el funcionamiento de las agrupaciones políticas y la preparación de un cronograma político; en segundo término, trató de crear un partido político oficial y, por último, intentó restaurar la economía liberal.

Los militares percibieron que la suerte del Proceso, como cualquier otra transición política, estaba indisolublemente vinculada con los éxitos de la economía. Precisamente, el dominio de la economía sobre la política signó el destino del régimen autoritario. Con una visión diferente, el ministro del Interior, general Alfredo Saint-Jean, señalaba en enero de 1982 que el plan económico no afectaría los objetivos políticos. Otro era, sin embargo, el punto de vista del ministro de Economía, quien subordinaba los objetivos políticos a los resultados económicos. En esta encrucijada, Galtieri no tardaría demasiado en dar una resolución política a la crisis del país con la invasión de las islas Malvinas. Alemann pensaba, como Martínez de Hoz, que la solución económica debía preceder a la apertura política. Más allá de las coincidencias entre ambos ministros, los espacios de Alemann y de Martínez de Hoz eran diferentes. El poder de este último, en un momento de fortaleza del orden autoritario, le permitió extender el tiempo de dominio de la economía sobre la política. Alemann, que no contaba con ese poder y, además, sufría los desgastes del régimen militar, no pudo en otras circunstancias históricas subordinar la política a la economía.

Revista Gente, *6 de mayo de 1982.*

MALVINAS: LA GUERRA COMO FORMA DE LEGITIMACIÓN

El fracaso del proyecto económico, el desprestigio del gobierno, la débil unidad de las Fuerzas Armadas y el despertar de la sociedad civil son los elementos principales que rodean la aventura de Malvinas. Ésta cambió favorablemente el escenario político aunque no por mucho tiempo. El desembarco argentino del 2 de abril conmovió al país y unificó a todos los sectores detrás de la reivindicación histórica. El régimen se lanzó en una operación audaz e irresponsable a la conquista de consenso y al fortalecimiento de la unidad militar.

La adhesión de la sociedad fue total y se produjo un cambio notable en la relación con los actores primordiales de la sociedad civil. Dos hechos son reveladores de esta mutación: por un lado, el gobierno pasó de ser objeto de una reprobación masiva durante el acto de la CGT el 30 de marzo a recibir el apoyo público en la Plaza de Mayo setenta y dos horas más tarde y, por otro, la opositora clase política, tanto su ala moderada como la dura, acortó las distancias que la separaban del régimen militar, cuando ingresó el viernes 2 de abril a la Casa de Gobierno para exteriorizar su conformidad por la recuperación de las Malvinas.

Con las esperanzas renovadas, sectores del gobierno y de las Fuerzas Armadas discutieron la posibilidad de una "concertación" entre civiles y militares o un "gabinete de coalición" que consolidara tanto en el plano interno como en el internacional la arriesgada operación emprendida. Hoy no caben dudas, la expedición fue lanzada sin ninguna preparación militar y con una apreciación errónea sobre las posibilidades de apoyo que

brindarían los Estados Unidos. El análisis perdió de vista que el país del Norte tenía que optar entre un buen aliado en América del Sur y el principal aliado europeo en la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte). La opción no despertaba dudas: Estados Unidos tomó partido por Inglaterra contra la Argentina, eligió un aliado en lugar de otro, o una alianza —la OTAN— en lugar de otra —el TIAR— (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca).

El conflicto austral acabó con las intenciones de Galtieri de eliminar, según su primer discurso presidencial, las "zonas grises" de la política exterior. Nunca imaginó, y su canciller mucho menos, el "abrazo" entre Fidel Castro y Costa Méndez, ni el discurso tercermundista de éste en La Habana, en oportunidad de la reunión de los No Alineados, como tampoco su participación en una cumbre similar en Nueva Delhi.

El día del desembarco, una multitud calculada en diez mil personas se concentró en la Plaza de Mayo para celebrar la "exitosa hazaña". La oportunidad fue más que propicia para que el presidente Galtieri saliera a los balcones de la Casa de

---

Declaración del Consejo Nacional Justicialista en ocasión de la guerra de Malvinas. Río Gallegos, 21 de mayo de 1982

Las Fuerzas Armadas han cumplido con su deber y el país en conjunto ha sido solidario con su acción. Frente a la agresión de un agónico poder imperial el pueblo entero —como siempre en las grandes causas— ha estrechado filas, ha silenciado antagonismos, ha postergado legítimas reivindicaciones, y expresado unido la voluntad nacional.

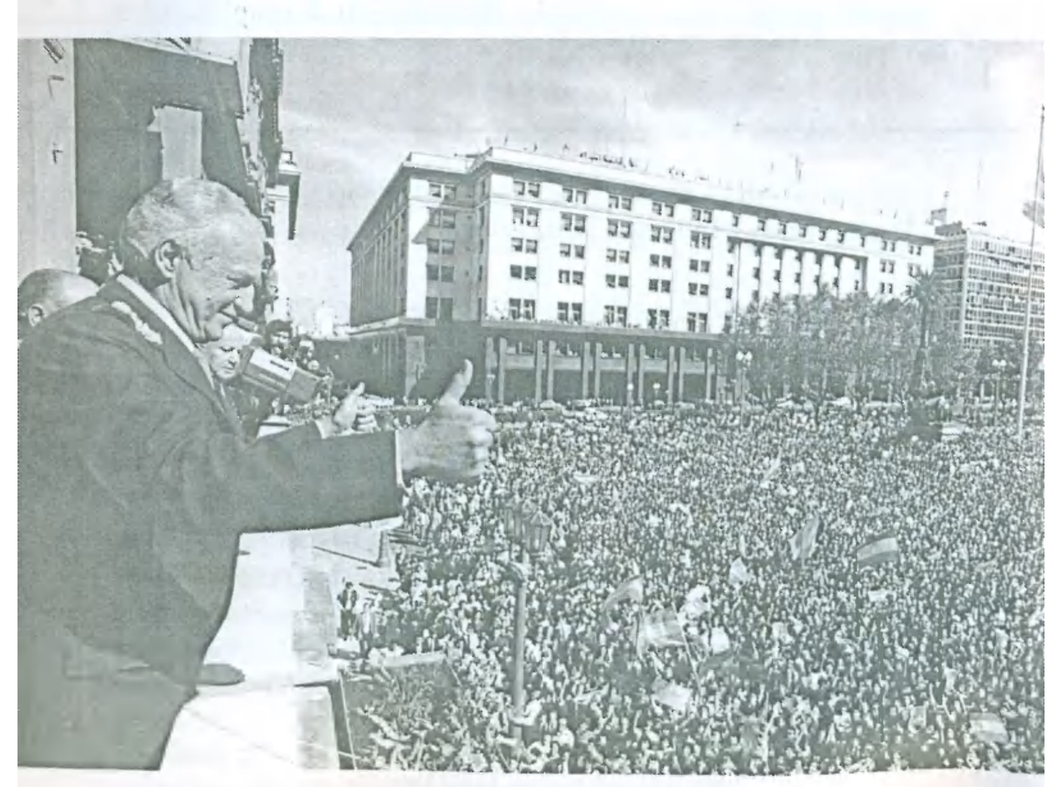
[...]

Nos sentimos representantes de miles de compañeros que acompañan a las Fuerzas Armadas en tanto brazo armado de la Nación en lucha; y desde nuestro sur donde los hijos del pueblo ofrecen su pecho al enemigo exhortamos a todos los compatriotas y especialmente a los compañeros peronistas a movilizarse y a organizarse en defensa de la soberanía, con todos sus recursos materiales y espirituales.

Fuente: Deolindo Felipe Bittel, *Peronismo y dictadura. 1976-1982*, Ed. del Movimiento, Buenos Aires, 1983, pp. 64 y 65.

Gobierno y, ante el júbilo del público, pronunciara un discurso. En este clima de concordia la dirigencia argentina fue invitada, junto con la comitiva oficial, a participar del acto de toma de posesión del gobernador militar de las islas, general Mario Benjamín Menéndez. Los dirigentes partidarios comprendían que la hora de la transición democrática se adelantaba en la Argentina. No obstante, el ritmo del proceso político era interpretado por el subsecretario del Interior de manera diferente pues descartaba cualquier proyecto de gobierno de transición.

En medio del conflicto, y cuando se presumía una derrota, las Fuerzas Armadas buscaron —mediante diferentes propuestas de participación— compartir la responsabilidad de la acción militar emprendida. La rendición de las fuerzas argentinas el 14 de junio daba por terminada la aventura del Atlántico Sur. Concluía, de esta manera, el intento de otorgar legitimi-



El general Galtieri frente a la multitud congregada en Plaza de Mayo, 2 de abril de 1982.

dad al régimen militar a través de la guerra. El fracaso, que en buena medida arrastró a los partidos que se cohesionaron detrás del "objetivo patriótico", desprestigió aún más a los militares y apresuró la descomposición del orden autoritario. Las Fuerzas Armadas adicionaban la derrota militar al fracaso político y económico de seis años de gobierno.

LA RENUNCIA DE GALTIERI Y LA DISOLUCIÓN DE LA JUNTA MILITAR

El presidente Galtieri, en un mensaje dirigido al país el 15 de junio, anunció la rendición poniendo énfasis en la superioridad material de Gran Bretaña y al apoyo logístico de Estados Unidos para explicar las causas de la derrota. Dos días más tarde era desalojado del poder. El fin de la confrontación militar impactaba directamente en la suerte institucional de la Argentina y se percibía que después de la derrota de Malvinas era inevitable la llegada de la democracia. La conclusión no es otra cosa que la consecuencia del desenlace del conflicto, que se descargó como efecto de un boomerang sobre el Estado autoritario.

La crisis de posguerra se desató luego de la derrota militar. El país, por primera vez, había perdido una guerra y se encontraba, pese a la solidaridad demostrada por Latinoamérica, aislado internacionalmente. La sociedad no ocultó su frustración y el descontento por el fracaso militar; así, el tercer gobierno del proceso militar terminaba seis meses después de su comienzo agitado, dando lugar a la crisis institucional más grave del Estado autoritario. Se inauguraba, de tal forma, una situación de acefalía institucional que derivaría en la disolución del triunvirato gobernante. Como en la primera crisis institucional (producida por el recambio de Viola) y por encima de sus diferencias, el centro de gravedad estaba igualmente puesto en la sucesión presidencial.

La disolución de la Junta Militar, con la partida de la Fuerza Aérea y la Armada, es el punto más alto de la crisis del régimen autoritario. Los cinco días transcurridos entre la renuncia de Galtieri y la designación de Bignone fueron reveladores de la desintegración del órgano máximo de poder militar. El con-

flicto interno había quebrado la unidad de las Fuerzas Armadas, pues ya no se gobernaba con la totalidad de los cuarteles y el Ejército asumiría la responsabilidad exclusiva de la conducción política del gobierno nacional.

Antes de su disolución, la Junta Militar pudo convenir dos importantes acuerdos para el proceso político. El primero definía al próximo gobierno como de transición que concluiría con la "plena institucionalización del país en los primeros meses de 1984". El segundo anunciaba algunos cambios en política económica para transitar la etapa final del Proceso. Como se aprecia, la Junta Militar avisaba en su última decisión acerca de la finalización del Proceso de Reorganización Nacional, y fijaba una fecha límite de duración: marzo de 1984.

El Ejército, por su parte, comunicó la decisión unilateral de designar al general Reynaldo Bignone como presidente de la Nación, quien asumió el cargo a partir del 1° de julio de 1982. Sin aludir directamente al plazo de duración del mandato presidencial, se mencionaba que debería cumplir "con un período de gobierno de transición limitado" que no podría superar los primeros meses de 1984 y que la institucionalización sería acordada con los dirigentes políticos.

EL GOBIERNO DE BIGNONE

Con el último tramo del régimen castrense comenzó, tras la derrota de Malvinas, el proceso de transición democrática en la Argentina y los militares iniciaron una retirada desordenada, sin poder negociar la transferencia del poder. Conscientes, al menos en su franja mayoritaria, de que era imposible retornar a la situación anterior al 2 de abril, se propusieron concertar el manejo del futuro gobierno constitucional para obtener la seguridad de no ser juzgados. El desenlace se produjo en la forma menos esperada y en las peores condiciones para unas Fuerzas Armadas doblegadas por la derrota militar, desprestigiadas políticamente, degradadas por la violación de los derechos humanos y con un alto nivel de enfrentamiento entre sí.

No obstante, la transición fue compleja e incierta, cargada de rumores y de riesgos. Entre las versiones golpistas y una sociedad que sospechaba de las intenciones gubernamentales,

los partidos políticos ganaban el centro del escenario nacional y se preparaban para las prometidas elecciones libres y competitivas. Las agrupaciones, guardando cierta distancia del poder militar pero sin llegar a constituir una verdadera alianza antiautoritaria, supieron cerrar el espacio a los minoritarios sectores golpistas. Sin embargo, los militares, que se mostraban dispuestos a ceder el poder, exigían, como mínimo, un acuerdo sobre dos temas fundamentales: la responsabilidad por las secuelas de la guerra sucia y la inserción en el futuro gobierno civil. Como se verá, la negativa a un pacto de esta naturaleza fue posible ante el inevitable derrumbe del soberano militar.



Presidente de facto general Reynaldo Bignone.

Finalmente, los jefes de las tres fuerzas decidieron restablecer el esquema de poder inaugurado en marzo de 1976, por el que se reconstituyó la Junta Militar como órgano supremo del Estado autoritario, con las atribuciones señaladas en los documentos básicos del Proceso. Superadas las desavenencias internas, se puso fin a los tres meses de gobierno militar del Ejército. La reunificación del poder fragmentado fue la consecuencia de la certeza que existía en las tres fuerzas acerca del desorden militar. De esta manera, el gobierno de Bignone, apoyado por la totalidad de los cuarteles, se encontraba ahora en otra situación para imponer ciertas condiciones en la transición democrática.

En un tránsito desordenado hacia la democracia, el interés principal de la Junta Militar era la definición de las condicio-

nes de traspaso del poder y a mediados de noviembre de 1982 se establecieron los temas de la concertación. En dos textos, la Junta Militar explicaba el sentido del compromiso entre civiles y militares y se fijaban los puntos básicos de la transacción que debía allanar el camino a la salida constitucional. Se señalaban, con torpeza política y sin prejuicios, los temas en torno a los cuales giraría la negociación: "Vigencia del estado de sitio, mecánica y secuencia para el acto eleccionario y para la entrega del poder (ley y cronograma electoral); lucha contra el terrorismo; desaparecidos; plan económico; deuda externa;

Documento final de la Junta Militar por el cual asumía sus actos

Por todo lo expuesto la Junta Militar declara:

1) Que la información y las explicaciones proporcionadas en este documento es todo cuanto las Fuerzas Armadas disponen para dar a conocer a la Nación, sobre los resultados y consecuencias de la guerra contra la subversión y el terrorismo.

2) Que en este marco de referencia, no deseado por las Fuerzas Armadas, y al que fueron impelidas para defender el sistema de vida nacional, únicamente el juicio histórico podrá determinar con exactitud a quién corresponde la responsabilidad directa de métodos injustos o muertes inocentes.

3) Que el accionar de los integrantes de las Fuerzas Armadas relacionadas con la guerra librada, constituyeron actos de servicio.

4) Que las Fuerzas Armadas actuaron y lo harán toda vez que sea necesario en cumplimiento de un mandato emergente del gobierno nacional, aprovechando toda experiencia recogida en esta circunstancia dolorosa de la vida nacional.

5) Que las Fuerzas Armadas someten ante el pueblo y el juicio de la historia estas decisiones, que traducen una actitud que tuvo por meta defender el bien común, identificado en esa instancia con la supervivencia de la comunidad, y cuyo contenido asumen con el dolor auténtico de cristianos que reconocen errores que pudieron haberse cometido en cumplimiento de la misión asignada.

Fuente: *La Nación*, 29 de abril de 1983.

Yacyretá; presupuesto 1984; ley 22.105 (asociaciones gremiales de trabajadores); conflicto Malvinas; diferendo austral (Beagle); investigación de ilícitos; estabilidad de la Justicia; presencia constitucional de las Fuerzas Armadas en el próximo gobierno nacional".

De los temas que hemos subrayado como los más importantes, hay uno que quizás aparecía como el más difícil en la negociación: la no revisión de lo actuado por las Fuerzas Armadas en la lucha contra la subversión. De la negativa de la clase política a acordar sobre este tema nacería unos meses más tarde la "Ley de Autoamnistía", proclamada por el propio gobierno militar.

Apenas se conocieron los temas de la concertación, numerosos dirigentes políticos expresaron su disconformidad. La Multipartidaria, por su parte, formuló un público rechazo por considerar la propuesta extraña a la Constitución Nacional y condicionante del futuro gobierno civil. Las Fuerzas Armadas no ocultaron la decepción y el desagrado que les produjo la negativa a aceptar aquella concertación, razón por la cual modificaron su estrategia. Cuando en marzo de 1983 definieron el cronograma electoral, dejaron un tiempo más que prudencial entre la fecha de las elecciones y la entrega del poder, lo que fue interpretado como la apertura de una nueva fase de negociación que se entablaría con el candidato que resultase elegido. Ese período fue conocido como "la negociación de los noventa días", que no se logró por dos motivos fundamentales: en primer lugar, porque el presidente electo, Raúl Alfonsín, no estuvo dispuesto a concertar y, en segundo lugar, porque si una negociación ya era difícil antes de las elecciones, luego del enorme caudal electoral del 52% que dio el triunfo a la Unión Cívica Radical era prácticamente innecesaria. El reducido espacio de negociación de las Fuerzas Armadas fue literalmente barrido con la victoria incuestionable de Alfonsín.

Por último, el 6 de diciembre se conoció el acta de disolución de la Junta Militar firmada por los tres comandantes por la que se transfirió al presidente Bignone las facultades que el Estatuto del Proceso de Reorganización Nacional acordaba al órgano supremo del Estado, hasta el día en que asumiera el primer mandatario electo. En esa fecha cesaría igualmente la vigencia del mencionado Estatuto y su reglamentación.

Con la autodisolución de la Junta Militar, cuatro días antes de la instalación de las autoridades democráticas, se ponía fin al Proceso. La noticia de la formal desaparición del organismo máximo que durante casi ocho años había dirigido el Estado autoritario y, por ende, la vida y el destino de los argentinos, fue recibida con beneplácito generalizado aunque sin verdadero entusiasmo. Tal vez porque en realidad el régimen de facto había fenecido en la conciencia de la sociedad tiempo atrás. El fracaso autoritario en la gestión de gobierno y la derrota militar en la aventura del Atlántico Sur no fueron ajenos a la decepción y al repudio manifestado por la ciudadanía al final de un proceso que en sus inicios suscitó importantes apoyos.

El triunfo electoral del radicalismo planteaba la posibilidad de una vuelta de página en la entrecortada historia política argentina, así como también el inicio de un nuevo liderazgo social. El acto electoral del 30 de octubre tuvo un doble significado: por un lado, clausuró el régimen autoritario de 1976 y cerró el sistema de alternancia de poder entre civiles y militares y, por otro, quebró la hegemonía electoral de cuatro décadas del peronismo. Un nuevo ciclo histórico se abría en la sociedad argentina: la reconstrucción de la democracia y la consolidación de un sistema político civil.

BIBLIOGRAFÍA

Canitrot, Adolfo, "Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1978-1981", en *Desarrollo Económico*, N° 82, julio-septiembre 1981.

Cavarozzi, Marcelo, *Autoritarismo y democracia (1955-1996). La transición del Estado al mercado en la Argentina*, Ariel, Buenos Aires, 1996.

Cheresky, Isidoro, y Jacques Chonchol (comps.), *Crisis y transformación de los regímenes autoritarios*, EUDEBA, Buenos Aires, 1985.

De Riz, Liliana, "Argentina: ni democracia estable ni régimen militar", en Oscar Oszlak y otros, *"Proceso", crisis y transición democrática/2*, CEAL, Biblioteca Política Argentina, N° 59, Buenos Aires, 1984.

Fontana, Andrés, "Fuerzas Armadas, partidos políticos y transición a la democracia en Argentina", en *Estudios CEDES*, Buenos Aires, 1984.

Green, Raúl H., "Le Système Financier, 1976-1981: bilan d'une expérience", en *Problèmes d'Amérique Latine*, N° 68, 2° trimestre, La Documentation Française, París, 1983.

Groisman, Enrique I., "El sistema jurídico argentino frente a las secuelas del 'Proceso de Reorganización Nacional'", en Alain Rouquié y Jorge Schvarzer, *¿Cómo renacen las democracias?,* Emecé Editores, Buenos Aires, 1985.

Leis, Héctor Ricardo, "El movimiento por los derechos humanos y el proceso de democratización en Argentina", en *Cuadernos de la Comuna*, N° 12, Municipalidad de Puerto San Martín, Santa Fe.

Melo, Luis Artemio, *La transición política argentina 1982/1983. Del régimen burocrático autoritario al régimen político democrático*, Universidad Nacional de Rosario, 1989.

O'Donnell, Guillermo, y Philippe Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas. 4*, Paidós, Buenos Aires, 1998.

Portantiero, Juan Carlos, "La transición entre la confrontación y el acuerdo", en José Nun y Juan Carlos Portantiero, *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Puntosur, Buenos Aires, 1987.

Quiroga, Hugo, *El tiempo del "Proceso". Conflictos y coincidencias entre políticos y militares. 1976-1983*, Editorial Fundación Ross, Rosario, 1994.

Romero, Luis Alberto, *Breve historia contemporánea de Argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1994.

Rouquié, Alain (comp.), *Argentina, hoy*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1982.

———, *Poder militar y sociedad política en la Argentina*, 2 tomos, Emecé Editores, Buenos Aires, 1982.

Schvarzer, Jorge, "Argentina 1976-81: el endeudamiento externo como pivote de la especulación financiera", en *Cuadernos del Bimestre,* N° 1, CISEA, Buenos Aires, 1983.

———, *Martínez de Hoz: la lógica política de la política económica*, CISEA, Buenos Aires, 1983.

Sidicaro Ricardo, "El régimen autoritario de 1976: refundación frustrada y contrarrevolución exitosa", en Hugo Quiroga y César Tcach (comps.), *A veinte años del golpe. Con memoria democrática*, Homo Sapiens, Rosario, 1996.

Tcach, César, "Radicalismo y dictadura", en Hugo Quiroga y César Tcach (comps.), op. cit.

Yannuzzi, María de los Ángeles, *Política y dictadura*, Editorial Fundación Ross, Rosario, 1996.



La reconstrucción de la democracia argentina

por HUGO QUIROGA



Cierre de campaña de Raúl Alfonsín en la avenida 9 de Julio, 1983.



LA EXPERIENCIA DEMOCRÁTICA: UNA HISTORIA DE INESTABILIDAD

El régimen democrático que se instaló en 1983 transitó por un complejo y ambiguo proceso que revela, al mismo tiempo, signos favorables de consolidación y rasgos preocupantes de imperfección institucional. Se ha afirmado, por un lado, el principio de legitimidad democrática (el apego mayoritario de los ciudadanos y partidos a las reglas de sucesión pacífica del poder) y, por otro, no se han superado las deficiencias institucionales y las profundas desigualdades sociales que representan serios desafíos para la estabilidad de la democracia. En este tiempo han surgido nuevas demandas en la sociedad y ellas tienen que ver con la búsqueda de igualdad social, con los deseos de seguridad, con la eliminación de la corrupción y con la calidad de las instituciones públicas, especialmente con aquellas que imparten justicia. En estos reclamos se hallan los difíciles pero no imposibles avances de la democracia.

Lo que no se había regis-

trado en la historia política argentina, al menos hasta 1983, era la completa actuación de la Constitución Nacional. Planteado el problema de este modo, es evidente que la Ley Suprema no pudo garantizar por sí misma —con sus derechos y garantías y con las reglas de competencia pacífica por el poder— la existencia de un orden democrático estable. Nuestra democracia constitucional fracasó en sus múltiples intentos de estabilidad, inmersa como estuvo durante tanto tiempo en un rumbo errático que la llevó a alejarse del juego electoral limpio y pluralista y del respeto a las leyes. La democracia se volvió, sin duda, inestable por la falta de confianza en las reglas de procedimiento constitucional, en la ausencia de un sistema de alternancia y en la desobediencia de los militares al poder civil.

La historia de nuestra democracia es, en este sentido, entrecortada. Una democracia de corta duración —nuestra primera forma efectivamente democrática— se instauró entre 1912 y 1930, poniendo fin a un estilo de sufragio tutelado y a técnicas de control clientelar, lo que condujo a ampliar el nivel de participación política mediante el ejercicio de elecciones libres, plurales y competitivas. Durante dieciocho años la competencia por el poder permaneció abierta, aunque no se logró establecer en ese tiempo un verdadero sistema de alternancia. Un período muy breve, en el contorno de un universo complejo que descansó en continuidades profundas, no permitió fortalecer, entonces, las instituciones democráticas ni crear un sistema de legitimidad en torno a ellas.

Como bien ha señalado Natalio Botana, a partir del golpe de 1930 la legitimidad democrática se constituyó en el problema permanente de la Argentina contemporánea. El período siguiente implicó un rotundo retroceso desde el punto de vista político-institucional para el orden democrático liberal naciente, cuyos efectos se trasladaron hasta el presente demostrando la realidad de la interconexión de los procesos. Pero el primer tramo de la democracia, el de dieciocho años, que no pudo tener continuidad, mostró ya su insuficiencia para crear entre ciudadanos y dirigentes una confianza activa en la legitimidad de las instituciones democráticas. El golpe de 1930 representó la postergación de la posibilidad de consolidar la democracia y de estructurar un sistema de partidos.

Lo que se pudo construir fue sólo una *democracia entrecor-*

tada, que sobrevivió penosamente entre seis golpes militares (1930-1943-1955-1962-1966-1976), fraude electoral (en 1937) y proscripciones políticas (del radicalismo en 1931, del peronismo en 1958 y 1963) sin poder resolver las tensiones entre legitimidad e ilegitimidad democrática. Entre 1930 y 1976, el único presidente constitucional elegido en comicios libres que pudo terminar su mandato fue el general Perón, entre 1946-1952. En definitiva, "pretorianismo", escasa competencia entre partidos y rotación del poder entre civiles y militares fueron los elementos singulares de la vida política argentina entre 1930 y 1983. A la par, una línea comunicante de pretensiones hegemónicas de distintos signos, como la que notoriamente instaló el peronismo en 1946, atravesó diferentes etapas. En este universo, lo político no logró instalarse en su especificidad y, ante la debilidad de los partidos, las corporaciones fueron ocupando los espacios cedidos.

Un sistema político como el argentino, que entre 1916 y 1983 se desplazó sin cesar entre momentos de legitimidad y de ilegitimidad democrática, no contribuyó, naturalmente, a fortalecer la creencia efectiva en la Constitución Nacional, ni llegó a crear en tantas décadas de historia institucional un poder democrático legítimo, en torno a las reglas pacíficas de sucesión del poder, la libertad de sufragio y la soberanía popular. De ahí, también, los desafíos para el nuevo período que comenzó en 1983.

En síntesis, en la dinámica de este juego político, nuestra democracia no fue capaz de consolidar entre 1916 y 1983 un poder legítimo y una cultura política que la sostuviese. Conviene recordar que los cambios en la cultura política de una sociedad no se producen, en general, tan abruptamente. Por eso advierte Norbert Lechner que una cultura democrática es el resultado de un proceso histórico que requiere de un tiempo para poder desarrollar costumbres y creencias en las que pueda apoyarse la construcción institucional de la democracia. La legitimidad de las instituciones democráticas supone la maduración de una cultura cívica que, a su vez, se basa en el funcionamiento eficiente y duradero de las instituciones.

Por eso, las dificultades del proceso de transición a la democracia iniciado después de la derrota de Malvinas no fueron pocas. Al mismo tiempo que la renaciente democracia luchaba

por institucionalizarse, debió adecuarse a las exigencias de reestructuración de una economía mundial, lo que le provocó considerables fisuras sociales. En el Cono Sur, los procesos de democratización tuvieron lugar en el contexto de la crisis de la deuda pública, y en esa difícil situación los gobiernos aplicaron políticas neoliberales, de reforma del Estado, de reducción del déficit fiscal, de privatizaciones y de exaltación del mercado, cuyas consecuencias sociales crearon condiciones desfavorables para la estabilidad de esos países.

La experiencia histórica nos ha enseñado que la democracia no *sólo* se edifica sino que se debe *saber* que se edifica; el hecho significativo en este proceso es *reconocer* el sentido de esa construcción para mejorar sus formas, para hacerla más habitable. No obstante, esa construcción parecerá siempre inconclusa. La democracia nunca será un régimen acabado, logrado. Se construye y reconstruye de manera permanente; prevalece así un movimiento de reconstrucciones parciales. La democracia no puede ser más que una realidad inacabada.

La reconstrucción de un régimen democrático es siempre una empresa colectiva, en la que deben converger —y éste no es un dato menor para los argentinos— tanto la amplia mayoría de los ciudadanos como la totalidad de los partidos políticos. A partir de 1983, pareciera que los ciudadanos y dirigentes argentinos se han puesto de acuerdo sobre el sistema político con el cual desean vivir, sobre el modo de vida que han juzgado mejor. La unión de estas convicciones es el más sólido escudo que pueden encontrar las acciones de los actores antidemocráticos y es la mejor defensa de un proyecto de vida público y colectivo.

La democracia que renació en 1983 no ha sido ajena a las realidades y condiciones de su pasado, es decir, de un pasado que le da origen y condiciona pero que, a su vez, puede terminar siendo transformado por ella. Sin duda, la fragilidad de nuestro pasado democrático repercute en la capacidad actual del sistema político para crear mejores condiciones de estabilidad. Pasado, presente y futuro de un mismo proceso histórico, abierto y en movimiento. Comprender las acciones contemporáneas es situarse en la perspectiva de un presente activo en su relación con el pasado y con la mirada expectante hacia el futuro.

El derrumbe de la dictadura militar de 1976 permitió a la sociedad argentina ingresar en un nuevo período democrático con un horizonte de esperanza que la movilizó tras la prosecución de dos grandes objetivos: la *renovación del sistema político* y la *reorganización de la economía.* El éxito del período de transición inaugurado en 1983, tanto en su faz política como económica, dependió en gran medida de la interacción de ambos procesos. A partir de entonces una *demanda de orden,* político y económico, se instaló con intensidad en una sociedad que deseaba organizar su capacidad de convivencia luego de tantos años de retroceso y frustraciones.

En efecto, en el término de una década tuvo lugar la transición del autoritarismo a la democracia y el pasaje de una economía dirigida a una economía de mercado, aspectos fundamentales que abarca toda construcción institucional. Los cambios políticos se iniciaron con la instalación de la democracia en 1983 y las reformas económicas estructurales comenzaron en 1989. Raúl Alfonsín y Carlos Menem, con estilos, conductas y resultados diferentes, fueron los protagonistas principales de la reconstrucción de la democracia argentina. Entre la necesidad de consolidar las instituciones políticas y la de afrontar las reformas económicas se fueron descubriendo los desafíos de nuestra joven democracia.

EL GOBIERNO DE ALFONSÍN

La reorganización de la vida política: entre el Parlamento y la participación

El 30 de octubre de 1983 tuvieron lugar las "elecciones fundacionales" que abrieron paso a una nueva etapa en la vida democrática, entre rumores de desestabilización, las amenazas de los sectores golpistas y las disidencias en el frente militar. El resultado de los comicios confirmó la continuidad del sistema bipartidista radical-justicialista que había regido la vida política argentina desde la segunda mitad del siglo XX, con la presencia de dos fuerzas menores de escasa importancia: el Partido Intransigente y la Unión del Centro Democrático (UCeDe). Los dos partidos mayoritarios lograron reunir el



Reynaldo Bignone y Raúl Alfonsín durante la transmisión del mando, el 10 de diciembre de 1983.

92% de los sufragios. Es decir, los cambios políticos iniciados con la transición tuvieron como actores principales a las tradicionales fuerzas políticas: el peronismo y el radicalismo.

El triunfo electoral del radicalismo con la fórmula Raúl Alfonsín-Víctor Martínez, que obtuvo casi el 52% de los votos, planteó la posibilidad de una vuelta de página en la accidentada historia política argentina y el inicio de un renovado liderazgo social. El nuevo presidente asumió el 10 de diciembre de 1983 y convocó a la población a una concentración en la Plaza de Mayo. Inmediatamente, quedó a la vista el doble significado del triunfo electoral: por un lado, se clausuraba el régimen autoritario de 1976 y, por el otro, se quebraba la hegemonía electoral de cuatro décadas del peronismo. De esta manera, el gobierno de Raúl Alfonsín emergió ante los ojos de la mayoría como la alternativa posible a un estado de retroceso y destrucción. El nuevo líder de los argentinos supo sumar adhe-

siones, ya desde la campaña electoral, sobre la base de un discurso ético-político que oponía democracia a dictadura y justicia a impunidad frente a la violación de los derechos humanos. En la consideración de la mayoría, el radicalismo aparecía como el partido más coherente y con mayor aptitud para hallar soluciones a una de las crisis más agudas de la Argentina contemporánea.

Con el advenimiento de la democracia la embrionaria esfera pública halló su representación institucionalizada en el Parlamento, de tal modo que ya no podía ser exclusivamente identificada con los actores políticos de finales de la dictadura, ni con sus respectivos discursos, ni con sus lugares de comunicación. Toda la sociedad se incorporaba ahora al régimen democrático mediante el sistema de representación política establecido por el sufragio universal. En su nueva integración la esfera pública política amplió tanto los temas como los lugares de discusión entre gobernantes y gobernados, en la medida en que el gobierno democrático ofrecía nichos de participación y estaba obligado a la publicidad de sus actos. Sin embargo, conviene adelantar que este campo de interacciones se vio en el me-

Mensaje de Raúl Alfonsín ante la Asamblea Legislativa del 10 de diciembre de 1983

Vamos a establecer definitivamente en la Argentina la democracia que todos los argentinos queremos, dinámica, plena de participación y movilización popular para los grandes objetivos nacionales, en el marco bien definido pero históricamente flexible de nuestra Constitución, que garantiza todos los derechos, todas las libertades, todos los avances sociales y culturales del mundo moderno, a la vez que asegura la responsabilidad de los gobernantes ante el pueblo a través de los mecanismos jurídicos y políticos de control que la misma Constitución ha previsto, y de la periódica renovación de los poderes mediante el ejercicio del sufragio.

Fuente: *Discursos presidenciales*, Secretaría de Información Pública, Buenos Aires, 1984.

diano plazo debilitado tanto por el eclipse de la discusión pública como por un conjunto de problemas de índole política, militar y económico-social.

¿Cuáles eran los temas de discusión pública y cuáles los lugares de comunicación de la naciente democracia?

Durante los primeros años, el gobierno de Alfonsín se encontró, por un lado, amenazado por el persistente pasado autoritario y, por otro, se vio animado por las demandas de participación y por la imperiosa necesidad de consolidar la democracia. De tal manera, al asegurar los derechos civiles y garantizar la libertad política a través de las instituciones públicas, se abrió un período de lucha —que no fue largo— por la ampliación de la participación política. Una sucesión de acontecimientos y decisiones gubernamentales, algunos de ellos con origen en el pasado y otros provenientes de la propia transición, sacudieron con diferente intensidad y modalidad las fibras de la participación social y las demandas de consolidación de la democracia.

En efecto, la participación mayoritaria de la ciudadanía junto a las decisiones del primer gobierno democrático fueron factores determinantes del acontecer político de una sociedad que retomaba cuidadosamente sus primeros pasos en la creación de un nuevo orden: el juicio a las juntas militares; la labor de la CONADEP (Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas), que fue sin duda el espacio de la sociedad civil; el tratado de paz con Chile sustentado por un plebiscito; la implementación de un programa económico heterodoxo conocido como Plan Austral, que suscitó inmediatamente un amplio apoyo de la sociedad; el Congreso Pedagógico Nacional, que promovió un debate horizontal en el sistema educativo, con la participación de diversos sectores, sobre la futura ley de educación, y la sociedad, que se abroqueló en las instituciones de la democracia ante la rebeldía militar de 1987 y 1988 manifestándose masivamente en las plazas públicas de todo el país en defensa de la democracia.

La política participativa permaneció en lo fundamental, resumida entre 1984 y 1987, en aquellas formas y espacios que, como vías de deliberación convencional y no convencional, despertaron esperanzas pero por falta de continuidad y consistencia resultaron finalmente insuficientes a la hora de querer

construir un modelo diferente de sociedad. Se podría convenir, entonces, en que la democracia participativa comenzó a declinar su fortaleza a partir de las elecciones de septiembre de 1987, que causan una derrota electoral al partido gobernante, signo elocuente de un imparable deterioro político, que fue estrechando los márgenes de acción del gobierno. La gravedad de la crisis, el poder de los centros financieros internacionales y el peso de una sociedad altamente corporativa doblegaron la voluntad política del gobierno, mientras el sistema de partidos se resintió y los ciudadanos perdieron protagonismo y buscaron desentenderse, en términos relativos, de la política. Simultáneamente, las leyes de Obediencia Debida y Punto Final, impulsadas por las presiones de los rebeldes militares, comprometieron la continuidad de los juicios militares —limitando la acción de la Justicia— y perjudicaron la credibilidad presidencial, que con estas medidas desandaba sus propios pasos.

Hasta el comienzo del Plan Austral en 1985, el gobierno radical no había llegado a percibir íntegramente la gravedad de la crisis argentina ni los cambios de época que impactaban fuertemente sobre ella. Cuando se propuso plasmar, con un programa heterodoxo, las reformas que permitirían acomodar el país a las nuevas condiciones del capitalismo mundial, la oposición política y sindical peronista salió a combatir con dureza, tanto a través de trabas parlamentarias como del uso de la acción directa, los éxitos iniciales y a frenar en nombre de una perimida matriz de pensamiento las tácticas oficiales que buscaban un rendimiento más adecuado del Estado y la economía. Los grandes empresarios, de incontenibles influencias en las instituciones políticas, olvidaron sus compromisos al ver que la crisis económica iba devorando la administración radical y que el Estado se mostraba incapaz de manejarla. En general ese "paso al costado" no fue interpretado como una reacción natural y defensiva del capital frente a una caída que parecía inevitable, sino como una reacción consciente y contundente destinada a producir un "golpe económico" al final del mandato de Alfonsín.

La sociedad había cifrado sus esperanzas de cambio en el resultado de un doble proceso de transición. En relación con la transición política, el gobierno de Alfonsín no pudo subordinar completamente las Fuerzas Armadas a la democracia, mientras

sus instituciones más importantes —partidos y Parlamento— funcionaban con normalidad. En el campo militar un sector, el denominado "carapintada", se resistía y se indignaba frente a los requerimientos de saneamiento dirigidos desde el poder civil. Esta incertidumbre militar hizo más difícil la transición económica, en un país que requería de reformas estructurales para mejorar las condiciones de vida de la población. En este último punto estaban también centradas las expectativas sociales. El fracaso del Plan Austral, las dificultades para reformar el Estado, así como también la imposible reestructuración económica, clausuraron las posibilidades transformadoras del gobierno radical y lo dejaron prácticamente inhabilitado para continuar en el ejercicio del poder. El corolario fue la crisis de gobernabilidad del primer gobierno constitucional sin que haya entrado en crisis la legitimidad del sistema democrático.

Los lugares clásicos de la política, amplificados por la movilización de los ciudadanos y la participación de algunos movimientos sociales en el primer tramo del proceso de transición, fueron gradualmente erosionados por la impactante realidad de una sociedad que no podía conocer por entero el sentido de su ubicación. El modelo de espacio público participativo había entrado en crisis. La disminución del entusiasmo ciudadano le quitó centralidad a la participación, mientras que la vida política se atenuó y los espacios institucionales mostraron sus límites. La autoridad presidencial, que había conferido al país una determinada estabilidad y seguridad como garante personal de la transición en el dificultoso recorrido hacia la consolidación de la democracia, se abandonó en una cierta inercia peligrosa. Hacia 1987, el Estado democrático ya no pudo continuar como antes ofreciendo un espacio público de participación.

Por un momento, el ciudadano se había sentido partícipe de los asuntos públicos: apoyó abiertamente al sistema democrático, puso barrera a los alzamientos militares y participó de la discusión pública. En efecto, además del Congreso Pedagógico, del interés por el tema de los derechos humanos y del apoyo a la solución pacífica en el conflicto con Chile por el Beagle, un vasto sector de la población se manifestó a favor de la ley de divorcio y de la patria potestad compartida. Asimismo, los ciudadanos mostraron disposición para movilizarse

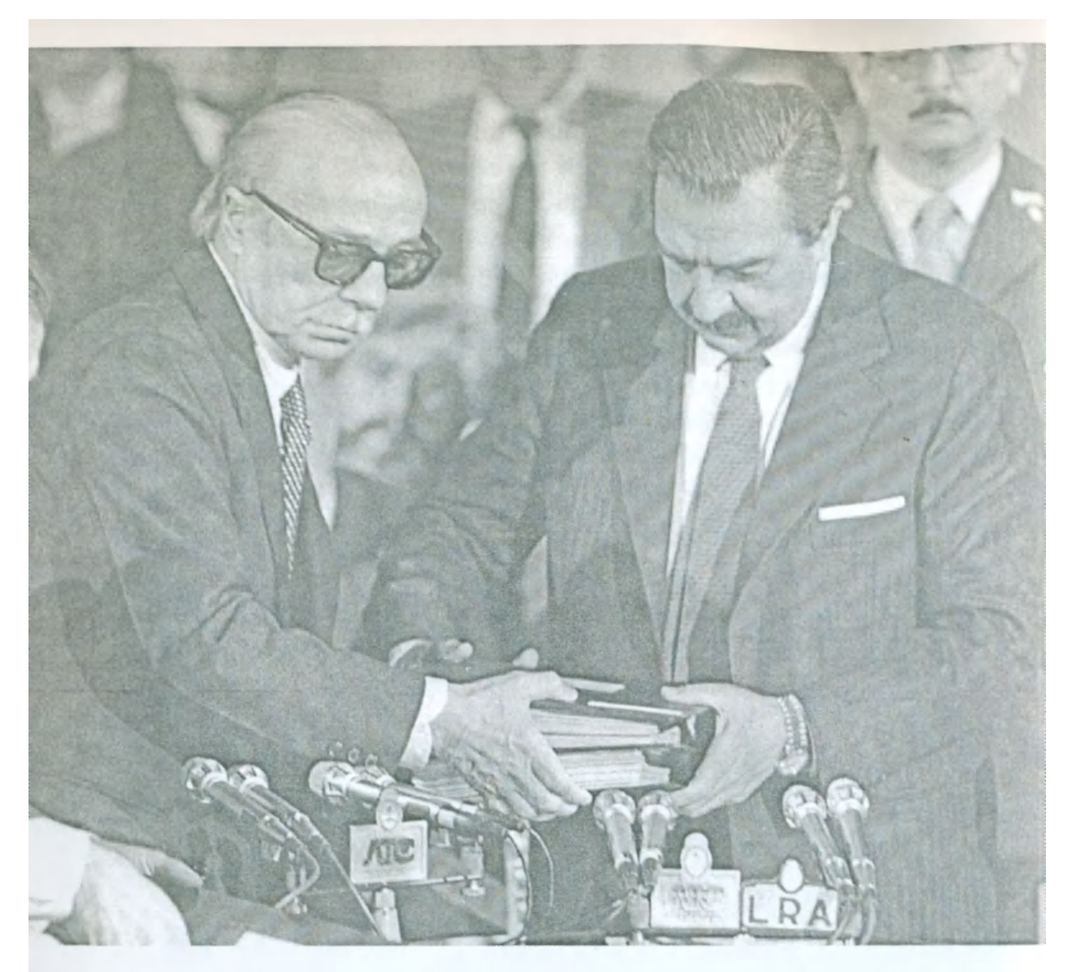
por aquellas cuestiones relativas a la buena marcha de la vida en común. La política parecía no ser una cosa de pocos y la vida pública resultaba aceptable y digna. Empero, la vida privada pronto se constituiría en el recinto donde los ciudadanos irían a refugiar su indiferencia luego de los desencantos y de la pérdida de interés en los asuntos comunes. Un individuo decepcionado abandonaba la posibilidad de convertirse en el sujeto de una política participativa, que ya no estaba dispuesto a generar. Al mismo tiempo también el gobierno radical, presionado por la crisis y en apuros, había dejado a un lado el impulso a la participación política.

La insubordinación militar y los derechos humanos

El problema de la violación de los derechos humanos en el Cono Sur (Chile, Uruguay, Brasil y la Argentina) planteó en el



Los nueve comandantes juzgados por violaciones a los derechos humanos, 17 de septiembre de 1985.



Ernesto Sabato entrega al presidente Alfonsín el Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, el 20 de septiembre de 1984.

espacio de las nuevas democracias una pregunta decisiva sobre el legado del terror: ¿cuál era la capacidad de estas democracias para juzgar a las Fuerzas Armadas? El interrogante dejaba entrever las limitaciones institucionales del sistema democrático para investigar y condenar a los responsables de los crímenes ante una probable regresión autoritaria. La cuestión quedó, entonces, encerrada en la exasperante tensión entre justicia y política, entre las exigencias de reparación ética y el realismo político. ¿Cómo juzgar a las Fuerzas Armadas sin poner en peligro la estabilidad del orden democrático? En los países mencionados, la "razón militar" no admite ni acepta discrepancias:

reclama impunidad ante las consecuencias de la aplicación de métodos ilegítimos de represión. Conviene aclarar que la situación es también diferente en cada país por las condiciones que rodearon el proceso de transición desde un orden autoritario a un orden democrático.

Por eso ningún país en América latina que hubiera atravesado por el horror de una dictadura cruel llegó tan lejos como la Argentina en la investigación y el juicio a las Fuerzas Armadas, aun cuando no se pudo mantener en pie la sentencia condenatoria de los culpables. La comparación con los casos de Chile, Uruguay y Brasil muestra nítidamente la diferencia entre las distintas soluciones adoptadas por los gobiernos democráticos, fueran pactadas o no pactadas con el poder militar.

El juicio a las juntas militares realizado por el gobierno de Alfonsín constituyó una transparente afirmación del sistema democrático, a la vez que representó el primer antecedente de este tipo en América latina. La restablecida democracia argentina juzgó, con sus instrumentos legales, a los responsables de la quiebra institucional de 1976 y, por ende, de la represión ilegal puesta en marcha por el régimen militar. Simbólicamente se juzgó también a todos los golpes de Estado y al autoritarismo militar, que durante cincuenta años hegemonizaron la política argentina. Pero las dudas por disipar no eran pocas: ¿no era de esperar acaso una reacción violenta de las Fuerzas Armadas o de un sector de ellas? Si tal situación se presentaba, ¿la democracia estaría en condiciones de poder sostener una posición ética y defensora de la sentencia condenatoria sin ser humillada? La política de Alfonsín formulada en diciembre de 1983 se situaba inicialmente entre el legítimo reclamo de justicia y la necesaria preservación del sistema democrático. ¿Cómo juzgar a toda una institución que, además de disponer del monopolio de la fuerza, ha sido durante cincuenta años el actor principal de la política argentina?

Uno de los primeros pasos de la estrategia gubernamental en el tema de los derechos humanos fue la creación de la CONADEP por decreto presidencial del 15 de diciembre de 1983, con la finalidad de recibir denuncias y pruebas para ser remitidas a la Justicia. El informe de esa tarea, titulado *Nunca más*, entregado al presidente de la Nación el 20 de septiembre de 1984, y la emisión del programa de televisión que mostró

las investigaciones realizadas causaron un profundo malestar en los medios castrenses. El "descenso al infierno", como Ernesto Sabato calificó la dolorosa tarea emprendida por la CONADEP, promovió el más grande acto de toma de conciencia de una sensibilizada sociedad.

A fin de no inculpar a toda la institución militar por la represión antisubversiva, la estrategia gubernamental reformó en febrero de 1984 el Código de Justicia Militar estableciendo tres niveles de responsabilidad: los que planificaron y ejercieron la supervisión, los que actuaron sin capacidad decisoria cumpliendo órdenes y los que cometieron exceso en el cumplimiento de directivas superiores. Ahora bien, entre la reforma de este Código y la primera rebelión de abril de 1987 rondó la incertidumbre en el proceso de transición democrática, por la usina de rumores y la intoxicación de noticias militares, por los relevos y las designaciones en los altos mandos, por el espíritu de cuerpo que se formaba entre la oficialidad media que se resistía a ser juzgada, por las diferencias suscitadas entre la

---

Prólogo del Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas

De la enorme documentación recogida por nosotros se infiere que los derechos humanos fueron violados en forma orgánica y estatal por la represión de las Fuerzas Armadas. Y no violados de manera esporádica sino sistemática, de manera siempre la misma, con similares secuestros e idénticos tormentos en toda la extensión del territorio. ¿Cómo no atribuirlo a una metodología del terror planificada por los altos mandos? ¿Cómo podrían haber sido cometidos por perversos que actuaban por su sola cuenta bajo un régimen rigurosamente militar, con todos los poderes y medios de información que esto supone? ¿Cómo puede hablarse de "excesos individuales"? De nuestra información surge que esta tecnología del infierno fue llevada a cabo por sádicos pero regimentados ejecutores.

Fuente: *Nunca más. Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*, Eudeba, Buenos Aires, 1984.

justicia civil y el gobierno democrático, y por el pleito entre la justicia civil y la justicia militar. El hecho más remarcable fue el temible clima golpista que rodeó la iniciación del juicio a los comandantes el 22 de abril de 1985. La noche anterior, el presidente Alfonsín, en un discurso dramático, denunció abiertamente la conspiración golpista y convocó a los ciudadanos a defender el sistema democrático. Alfonsín debió admitir que el proceso provocaba tensiones, pero aun así ese juicio, a su entender, "terminará con cincuenta años de frustración democrática".

A partir del juicio a los responsables de la represión se abrió una tensa relación entre el gobierno radical y las Fuerzas Armadas, que estalló con el alzamiento militar de Semana Santa, en abril de 1987. La Ley de Punto Final, sancionada cuatro meses antes, había salido al cruce de las presiones militares con la finalidad de evitar posibles rebeliones. El sentido de esa ley era evitar tanto la proliferación de los juicios como disipar el estado de sospecha que pesaba sobre la institución militar, para lo cual se promovía la aceleración de las causas y la fijación de un término de prescripción de la acción penal. Se preveían, pues, plazos exiguos de 30 y 60 días para denunciar hechos nuevos y para procesar a quienes no lo hubieran sido. Cumplidos esos términos, se extinguía la acción penal. El dispositivo legal, que limitaba la acción de la Justicia, resultó sin embargo insuficiente para la voracidad de los "carapintadas", el sector del Ejército que se alzó en armas en Semana Santa.

Este levantamiento, encabezado por el teniente coronel Aldo Rico, que mantuvo en vilo al país durante cuatro días, terminó con una sospecha de negociación entre el presidente Alfonsín y los amotinados realizada en Campo de Mayo. Horas más tarde, desde los balcones de la Casa Rosada Raúl Alfonsín anunciaba ante una multitud que "la casa está en orden", frase célebre que en la percepción colectiva había sonado más a una claudicación que a una entrega incondicional de los insurrectos. La decepción de la ciudadanía era inevitable, y el Estado democrático mostraba sus límites en la resolución del tema de los derechos humanos.

En los primeros días de junio de 1987, dos meses después de la rebelión militar, se aprobó la ley que delimitaba la obediencia debida, sobre la base de dos fuertes considerandos: 1) La

Discurso de Raúl Alfonsín ante una multitud reunida frente a la Casa de Gobierno al anunciar el cese de la rebelión militar en Semana Santa

Compatriotas, ¡felices pascuas!

Los hombres amotinados han depuesto su actitud. Como corresponde serán detenidos y sometidos a la Justicia. Se trata de un conjunto de hombres, algunos de ellos héroes de la guerra de Malvinas, que tomaron esta posición equivocada y que reiteraron que su intención no era provocar un golpe de Estado. Pero de todas maneras han llevado al país a esta tensión, a esta conmoción que todos hemos vivido, de la que ha sido protagonista fundamental el pueblo argentino en su conjunto.

Para evitar derramamiento de sangre he dado instrucciones a los mandos del Ejército para que no se procediera a la represión y hoy podemos todos dar gracias a Dios, la casa está en orden y no hay sangre en la Argentina.

Le pido al pueblo que ha ingresado a Campo de Mayo que se retire. Es necesario que así lo haga y les pido a todos ustedes que vuelvan a sus casas a besar a sus hijos, a celebrar las Pascuas en paz en Argentina.

Fuente: *Clarín*, 20 de abril de 1987.

presunción de pleno derecho, sin admitir prueba en contrario, de que los oficiales jefes, oficiales subalternos y suboficiales de las Fuerzas Armadas y de seguridad no eran punibles por los delitos cometidos en la lucha contra el terrorismo por haber obrado en virtud de obediencia debida. 2) La misma presunción se aplicó a los oficiales superiores que no hubieran revistado como comandantes en jefe, jefe de zona, jefe de subzona o jefe de fuerzas de seguridad, salvo que en el plazo de treinta días de promulgada la ley se resuelva judicialmente que tuvieron capacidad decisoria o que participaron en la elaboración de las órdenes.

No obstante, las rebeliones continuaron en Monte Caseros en enero de 1988, en Villa Martelli durante el mes de diciembre de 1988 y, finalmente, en diciembre de 1990, durante el

gobierno de Carlos Menem. Las demandas rebeldes actualizaban una pretensión no resuelta en el campo político: la irresponsabilidad penal por lo actuado en la "guerra sucia". La solución demorada del radicalismo, con las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida, fue incapaz de impedir la continuidad del reclamo de impunidad del sector carapintada del Ejército, que exigía con las armas en la mano el reconocimiento de la sociedad por la lucha contra la subversión. Las cuatro insurrecciones dejaron la sensación de un conflicto no resuelto, y fueron la evidente demostración de que las armas de un importante sector de las Fuerzas Armadas no estaban al servicio del gobierno civil. Una parte activa del viejo aparato del poder militar permanecía intacta. Los sediciosos de las tres primeras sublevaciones no pudieron ser reprimidos por las fuerzas leales al gobierno de Alfonsín, porque la demanda de impunidad cohesionaba a la institución militar. En cambio, la represión



Rebelión militar en Villa Martelli, 4 de diciembre de 1988.

fue posible en el curso del cuarto episodio rebelde, cuando el conjunto de las Fuerzas Armadas tuvo la garantía del presidente Menem de indultar a los responsables del orden autoritario de 1976.

Frente a los alzamientos bélicos y ante la resistencia militar a los juicios por violación de los derechos humanos, la sociedad civil puso de manifiesto una lealtad generalizada al sistema democrático, hasta entonces nunca practicada, en un país que permaneció durante medio siglo regido por un sistema político que contó a las Fuerzas Armadas como uno de sus protagonistas principales. Así, una parte activa de la sociedad se movilizó en defensa de la continuidad de los juicios y la aplicación de las condenas a los responsables de la represión. Por eso, las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida representaron en la mirada de la mayoría el triunfo del realismo político sobre las demandas éticas y de justicia de la sociedad. La verdad de la justicia no coincidió con la verdad de la política. Las denominadas "leyes de perdón" fueron conquistadas por la presión de las armas. La democracia perdió una batalla librada desde el campo de la justicia, que sin duda causó un impacto negativo en la conciencia y en el ánimo de los ciudadanos que habían depositado su confianza en el Estado democrático, que ahora comenzaba a dejar a un lado la responsabilidad de asegurar el castigo debido por los actos criminales.

Las dificultades de la modernización democrática

El triunfo de Alfonsín puso en la escena política la incapacidad de algunos sectores para comprender la evolución y las aspiraciones de la sociedad en la última época. No se terminaba de entender que esta sociedad —muy golpeada por la represión política y social de la dictadura— no toleraba más prácticas y modelos autoritarios de convivencia social. Ése fue, sin duda, el significado principal de la participación social en el proceso electoral del 30 de octubre. No fue sólo un voto antidictatorial sino también un reclamo democrático de transformación social y cultural. Se buscaba una salida integral a un estado de retroceso y deterioro del país, que diera lugar a una nueva etapa de progreso social y modernización de la Argentina, fuera del

marco del Estado militar o de cualquier otra forma autoritaria de gobierno. La sociedad civil buscó, en esencia, recomponer un espacio democrático y reconquistar el respeto a sí misma, luego de varios años de tiranía militar.

Precisamente, el gobierno de Alfonsín diseñó una propuesta de modernización democrática que puso en el horizonte social una esperanza y una alternativa a la pequeñez y el atraso del gobierno militar. Ensayó en un primer momento un programa democrático renovador que atacó varios frentes a la vez, por lo que encontró rápidamente resistencia en los principales poderes corporativos: los militares, la Iglesia, los sindicatos. La modernización democrática reclamaba cambios culturales, institucionales y políticos y requería un amplio sustento social. La tarea no era fácil ni menor. Aunque contaba con el apoyo de la sociedad civil no había logrado en las elecciones la mayoría en el Senado; tampoco el peronismo político y sindical estaba dispuesto a acompañar un proceso de reforma sobre el cual no tenía ni la iniciativa ni el control.

El gobierno radical avanzó con prontitud en determinadas áreas y con diferentes temas que generaban conflicto. Como vimos, el 13 de diciembre puso en marcha por decreto presidencial el juicio a los integrantes de las tres primeras juntas militares y dos días más tarde creó la CONADEP. En el terreno social implementó, a través de una ley, un programa alimentario nacional destinado a los sectores más postergados de la sociedad. Otra iniciativa ya mencionada fue la convocatoria al Congreso Pedagógico, encargado de crear un estado de opinión y de elaborar propuestas para una nueva ley nacional de educación. Este congreso encontraba un significativo antecedente en el celebrado en 1882 durante la presidencia del general Roca, que había dado lugar a una propuesta educativa de avanzada plasmada en la ley 1.420, con sus principios de enseñanza pública, gratuita y obligatoria. Lo que estaba en juego en la propuesta del gobierno radical no era sólo la discusión de una ley de educación sino el sistema educativo y cultural que modelaría a las futuras generaciones de argentinos. Por eso, el tema abrió la posibilidad de participación a la sociedad y movilizó a la Iglesia Católica a una actuación enérgica por la defensa de sus intereses en la enseñanza privada y contra el discurso demasiado laico que flotaba en el ambiente. Los resulta-

dos del Congreso no fueron tal vez los esperados y la Iglesia a través de sus delegados consiguió una participación central en la elaboración de los documentos finales.

Una de las propuestas más interesantes del proyecto renovador del radicalismo fue la democratización sindical. Se apuntaba, fundamentalmente, a la libertad gremial y a la inclusión de las minorías en los órganos de conducción, al control de las elecciones por el Estado y a la limitación de la reelección de los dirigentes. Como el proyecto de ley del ministro de Trabajo, Antonio Mucci, golpeaba en el corazón del poder gremial, encontró cerradas resistencias. El proyecto fue aprobado en la Cámara de Diputados y rechazado por un voto en el Senado, el del neuquino Elías Sapag, el 15 de marzo de 1984. Ésta fue la primera derrota importante del radicalismo, que frustró la posibilidad de hacer ingresar al sindicalismo en el proceso de democratización abierto en 1983. En abril de ese año el ministro Mucci fue reemplazado por Juan Manuel Casella, que llevó adelante una política conciliadora con los sindicatos. No obstante, los enfrentamientos y las tensiones con el gobierno de Alfonsín no cesaron. La CGT, unificada por Saúl Ubaldini en enero de 1984, organizó trece paros nacionales. Finalmente, se sancionó la ley 23.071, de reordenamiento sindical, que impedía el control gubernamental de las elecciones y la representación de las minorías en los órganos de conducción. La imposible democratización sindical había llegado a su fin.

El proyecto inicial de Alfonsín preveía también el impulso en la agenda pública de acuerdos con los partidos políticos y con los sectores económicos y sindicales. En primer lugar, el Acta de Coincidencias Políticas fue firmada con las principales fuerzas de la oposición en el mes de junio de 1984. Sobre la base de un núcleo de coincidencias mínimas se buscaba fortalecer el sistema político-institucional para crear mejores condiciones en la dura tarea de la reconstrucción económica. Detrás de esta propuesta aparecían los temores que generaban los eventuales problemas de gobernabilidad. Rápidamente se vio la inviabilidad de este acuerdo. Su fracaso se debió principalmente a la debilidad y a la crisis interna del Partido Justicialista, que no había superado aún su derrota electoral, y al creciente poder del sector gremial en la esfera partidaria y política, que no estaba muy dispuesto a los acuerdos. En segundo lugar,

la vía de la "concertación" con los sectores empresariales y sindicales fue la otra estrategia diseñada por Alfonsín, que comenzó a desarrollarse en el mes de agosto de 1984, pero que cobró mayor impulso luego del fracaso del Acta de Coincidencias. En la perspectiva del gobierno se vislumbraba un acuerdo semejante al Pacto de la Moncloa firmado durante la transición española. Sin embargo, en la Argentina las cosas serían a este nivel muy diferentes. Por sus discrepancias con el gobierno, la CGT realizó un paro nacional en el mes de septiembre de 1984 y suspendió durante una semana su participación en la concertación en enero de 1985. El poder sindical amplió sus alianzas con la Iglesia y sectores empresariales para profundizar su política de confrontación con el gobierno nacional. Entre la crisis económica y la creciente inflación fue languideciendo la propuesta de concertación, que ya no interesaba a las entidades empresariales ni a las sindicales. Ante este fracaso el presidente Alfonsín cambió de estrategia.

Sin duda, 1985 es el momento de inflexión de la política radical. Tal vez se podría afirmar que es la marca del surgimiento del "alfonsinismo", es decir, de la producción de un discurso renovador con propuestas de modernización social que se alejaba de las concepciones tradicionales del partido centenario. Más allá de sus resultados finales, tres hechos principales distinguen a este nuevo período clausurado en 1987: el Plan Austral, el Consejo para la Consolidación de la Democracia y el discurso de Parque Norte.

El punto nodal de la crisis que vivía la Argentina en los comienzos de la transición se encontraba en la gravedad de la crisis económica y en el problema de la deuda externa. La respuesta antiinflacionaria de carácter gradualista aplicada por el ministro de Economía, Bernardo Grinspun, había resultado un rotundo fracaso. En febrero de 1985, Grinspun fue reemplazado por Juan Sourrouille, quien puso en marcha un plan económico heterodoxo, elaborado con la más absoluta reserva y sin conocimiento incluso del partido radical, denominado Plan Austral, que entre otras medidas modificó el signo monetario. Dado a conocer a mediados de junio, el plan fue muy bien recibido por el conjunto de la población. Los éxitos iniciales, al controlar la inflación, contribuyeron a que el radicalismo ganara las elecciones legislativas de noviembre de 1985, a pe-

sar de perder catorce puntos en relación con los comicios de 1983.

La reconstrucción de la democracia en una sociedad conflictiva como la nuestra requería, mucho más que en los países que disfrutan de un orden político estable, de un compromiso cívico tendiente a crear las condiciones para la estabilidad. Pero estas condiciones no pueden ser forjadas solamente en los acuerdos políticos explícitos, sino que también ellas deberían formarse en el espacio que se consiente a una mayor participación social. Desde este punto de vista no se ubicó en la buena dirección el discurso presidencial pronunciado en la Plaza de Mayo a fines de abril de 1985, cuando se convocó oficialmente a la sociedad a la defensa de la democracia por las amenazas golpistas. Alfonsín dejó pasar la oportunidad —marcando un cambio de etapa— de crear un eje político de unificación nacional, en los hechos, alrededor de la defensa de la democracia, por encima del apoyo a su gobierno. Por el contrario, anunció ante una multitud integrada por radicales, sectores del peronismo, intransigentes, socialistas e independientes, el inicio de una "economía de guerra". Esta definición de austeridad, que apuntaba a controlar los gastos y frenar la inflación, pareció clausurar las posibilidades de acuerdo social para encarar reformas profundas. Luego vendría la declaración del estado de sitio en octubre del mismo año por sesenta días ante la denuncia de campañas desestabilizadoras, y más tarde el ascenso de dos oficiales detenidos y acusados, bajo esa medida excepcional, de complotar contra el gobierno y la democracia, lo que fue un nuevo motivo de decepción entre sectores del progresismo.

El Consejo para la Consolidación de la Democracia fue creado por decreto presidencial del 24 de diciembre de 1985, coordinado por el filósofo del derecho Carlos Nino e integrado por juristas, políticos y personalidades de actuación en la vida nacional, con la misión de elaborar un proyecto transformador fundado en la ética de la solidaridad y en la democracia participativa. El gobierno radical promovía la elaboración de un proyecto de reforma constitucional de carácter semipresidencial que iría a reemplazar al clásico régimen presidencialista argentino. Los estudios preliminares, finalmente, no concluyeron en acuerdos legislativos por la escasa aceptación

que tuvo la iniciativa entre ciertos sectores del radicalismo y del peronismo.

Otro momento sobresaliente de este período fue el acercamiento de intelectuales laicos y progresistas al Estado, en fuerte contraste con el momento de mayor desconfianza que hubo hacia ellos impulsado por el régimen militar de 1976. Raúl Alfonsín convocó a un grupo de intelectuales, independientes y afiliados al partido radical, a participar en la elaboración de los textos presidenciales que iban a fijar los grandes temas de la agenda política. El llamado, que no exigía entonces la afiliación partidaria, modificó el vínculo entre intelectuales y poder político. La producción más significativa de ese núcleo de hombres de ideas, conocido como "Grupo Esmeralda", fue el Discurso de Parque Norte, que Alfonsín leyó en el mes de diciembre de 1985 ante el plenario de delegados al Comité Nacional de su partido. Los grandes temas propuestos por el presidente, la "democracia participativa", la "modernización" y la "ética de la solidaridad", marcaron un cambio de rumbo en el discurso presidencial, a la vez que proponían una convocatoria a los actores de la transición, por encima de los intereses del partido oficial.

La hiperinflación y el retiro anticipado del gobierno

El éxito inicial del Plan Austral le permitió al gobierno radical mantener la iniciativa política hasta 1987. A partir de entonces, debilitado por el deterioro de la economía y por el reducido apoyo social, ingresó en un proceso de negociación con los poderes corporativos, económicos y sindicales, sin encontrar una alternativa viable a la gravedad de la crisis económica. Atrás quedaban los impulsos de un proyecto modernizador que había sido superado por la voracidad de la crisis y por la falta de apoyo. El gobierno de Alfonsín ingresó en 1987 en un proceso progresivo de rigidez, del que no podría salir, hasta llegar al descontrol provocado por situaciones hiperinflacionarias y anómicas, que lo obligaron a adelantar el traspaso del poder en 1989.

Las medidas de estabilización heterodoxas del Plan Austral resultaron insuficientes para resolver problemas estructurales.

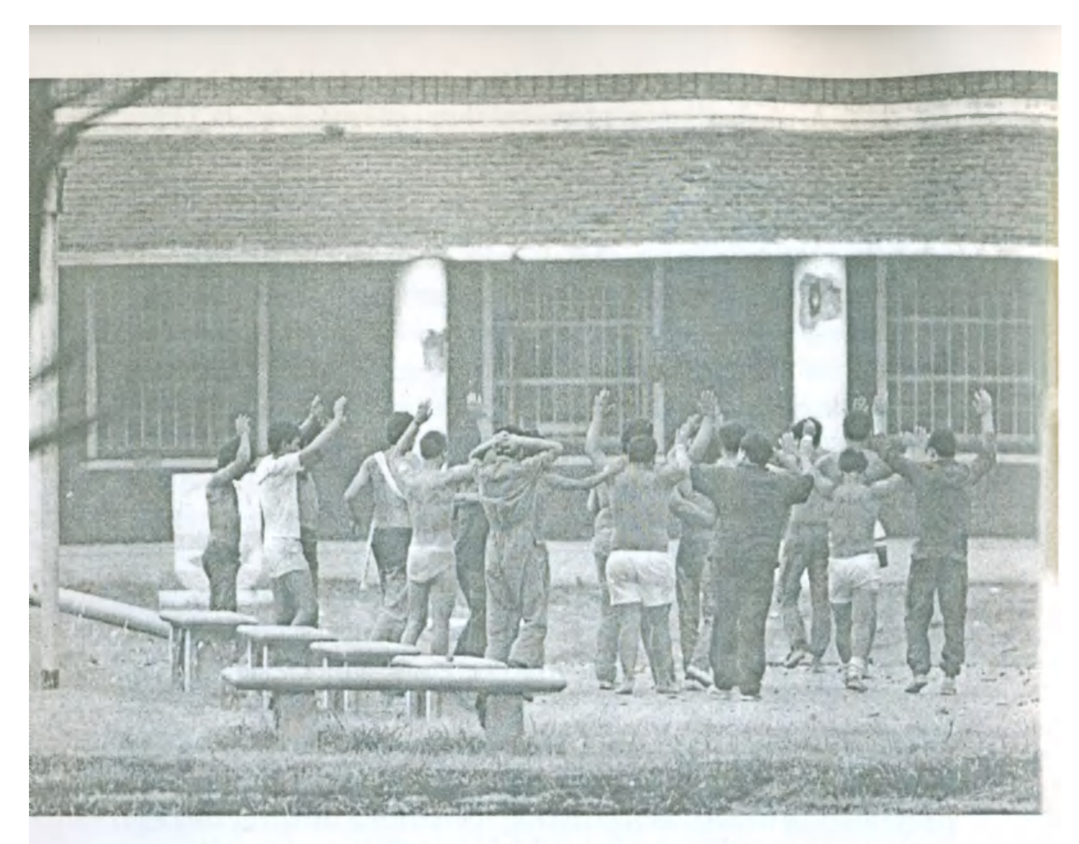
En febrero de 1986, el ministro Sourrouille anunció la segunda etapa del Plan Austral, en la que proponía un paquete de medidas de carácter ortodoxo que estaba dirigido a la reforma del Estado y a la reducción del déficit fiscal, al mismo tiempo que se apuntaba a la reconversión industrial y al aumento de las exportaciones. A pesar de los esfuerzos gubernamentales, la inflación siguió creciendo junto con el malestar de los ciudadanos. En esta nueva etapa, Alfonsín materializó sendos acuerdos con un sector del poder económico, los denominados "capitanes de la industria", y con un sector del poder sindical, el Grupo de los 15. En efecto, a poco de andar el Plan Austral mostró sus límites y evidenció la necesidad de su reformulación, lo que animó al gobierno radical a producir un giro en el marco de sus alianzas. La nueva estrategia económica requería otro tipo de acuerdos. Dicha reformulación, conocida en el mes de febrero de 1987, tuvo el propósito de liberalizar la economía y promover las exportaciones, medidas que venían reclamando los "capitanes de la industria", entre otros, Gregorio Perez Companc, Carlos Bulgheroni, Eduardo Oxenford.

El nuevo marco de alianzas que definió el presidente Alfonsín arrastró también al partido radical. Los hombres de la Junta Coordinadora Nacional (la "Coordinadora"), encabezados por Enrique Nosiglia, fueron desplazando en algunos lugares clave a los sectores históricos del radicalismo, incluso a los provenientes del propio movimiento de Alfonsín, el Movimiento de Renovación y Cambio, para actuar como sostén de la nueva época. El acercamiento al Grupo de los 15 (opositor al secretario de la CGT, Saúl Ubaldini) fue promovido por los propios dirigentes de la Coordinadora. Así, a fines de marzo de 1987 fue designado ministro de Trabajo Carlos Alderete, dirigente del gremio de Luz y Fuerza, integrante del mencionado grupo. Atrás habían quedado la propuesta de democratización del sindicalismo y las intenciones de frenar el poder de las corporaciones. Como era de esperar, y más allá de algunas diferencias, la CGT de Ubaldini y las 62 Organizaciones dirigidas por Lorenzo Miguel elogiaron la acción del nuevo ministro de Trabajo, poniendo de manifiesto la lógica corporativa de los gremios. De todas maneras, esto no impidió que Saúl Ubaldini estrechara sus alianzas con Antonio Cafiero, líder del movimiento renovador en el peronismo y candidato a gobernador de

la provincia de Buenos Aires en las elecciones de septiembre de 1987. A estas alturas, el peronismo político parecía haber superado los efectos de la derrota electoral de 1983, se reorganizaba como oposición desde la dirección renovadora de Cafiero, recuperaba protagonismo en el interior de su propio partido y se mostraba como una alternativa de poder.

El año 1987 fue muy difícil para el presidente Alfonsín, y en buena medida trazó una frontera en su período de gobierno, al indicar un antes y un después en términos de gestión. Debió enfrentar los sucesos de Semana Santa, el fracaso de la alianza con el Grupo de los 15, el malestar de los grupos económicos, el descontrol de la inflación, la derrota electoral de septiembre, las resistencias en el interior de su partido y la pérdida de legitimidad de apoyo. En este universo complejo, los comicios del mes de septiembre tuvieron un doble significado. Por un lado, la derrota electoral. El peronismo recuperó su caudal electoral histórico, obtuvo el 41,48% de los votos, el control de diecisiete provincias y logró la mayoría en la Cámara de Diputados. El radicalismo sólo triunfó en la Capital Federal, Córdoba y Río Negro. El resto de las gobernaciones quedó en manos de partidos provinciales. Por el otro, la ruptura del marco de alianzas entablado con un sector del sindicalismo y de los empresarios. Alderete renunció al Ministerio de Trabajo y fue reemplazado por Ideler Tonelli. En el Ministerio del Interior fue designado Enrique Nosiglia y en el de Obras y Servicios Públicos, Rodolfo Terragno. La gravedad de la crisis se revelaba igualmente en la marcada pérdida de liderazgo social de Alfonsín.

Inmediatamente vinieron las reformas al plan económico luego de las críticas de la oposición y de dirigentes del partido radical, y la búsqueda de un pacto de gobernabilidad con los partidos políticos. La pérdida de legitimidad del gobierno le restaba fuerza y posibilidades para ordenar una situación que se agravaba progresivamente. En agosto de 1988 el presidente Alfonsín puso en marcha el denominado Plan Primavera, que pretendía impulsar las todavía pendientes reformas estructurales. En el contexto de la crisis mundial, los gobiernos de los países desarrollados y los organismos multilaterales de crédito recomendaban políticas públicas semejantes: medidas de ajuste, control fiscal, promoción de las inversiones extranjeras, la definición de un perfil productivo sobre la base de la especiali-



Detenidos durante el ataque al RIM 3 de La Tablada, 24 de enero de 1989.

zación y la búsqueda incesante de integración regional. Los organismos financieros internacionales también diseñaron un modelo de gestión pública. El Banco Mundial, en su informe de 1988, recomendaba, como una vía de solución para las economías altamente endeudadas de los países del Tercer Mundo, el cobro de los servicios de salud y educación universitaria que prestaba el sector público, así como también el desarrollo de una línea de privatizaciones de las empresas estatales para mejorar la eficiencia de las mismas y reducir la absorción de recursos fiscales. El debate ya se había instalado en la Argentina, y uno de sus ejes principales era la dicotomía privatización/estatización. Por eso, Rodolfo Terragno se convirtió en el ministro más polémico de la administración de Alfonsín con su moderada política de privatizaciones, mientras los trabajadores estatales se preparaban para luchar contra la "ola privatista" que había irrumpido en el escenario argentino.

El año 1989 tuvo un mal comienzo para el gobierno radical. A fines de enero el país se vio sacudido por la acción terrorista del grupo denominado "Movimiento Todos por la Patria", que atacó un cuartel militar en La Tablada en el Gran Buenos Aires. El hecho dejó un saldo de veintiocho muertos entre sus integrantes. En el mes de febrero un colapso económico puso fin al Plan Primavera y a los intentos de privatización, derivando en la crisis final del gobierno de Alfonsín. Lo que siguió después fue el descontrol financiero y monetario. El 30 de marzo de 1989 el candidato presidencial de la Unión Cívica Radical, Eduardo Angeloz, exigió la renuncia del ministro Sourrouille con la intención de separarse del fracaso de la política económica del gobierno. Le sucedió en el cargo Juan Carlos Pugliese, quien fue reemplazado al poco tiempo por Jesús Rodríguez. Las elecciones presidenciales tuvieron lugar el 14 de mayo en medio de un clima de alta inflación, y el vencedor fue el candidato justicialista, Carlos Menem. La crisis económica encontró finalmente su más alta expresión en el colapso



Saqueos en San Miguel (provincia de Buenos Aires), 13 de mayo de 1989.

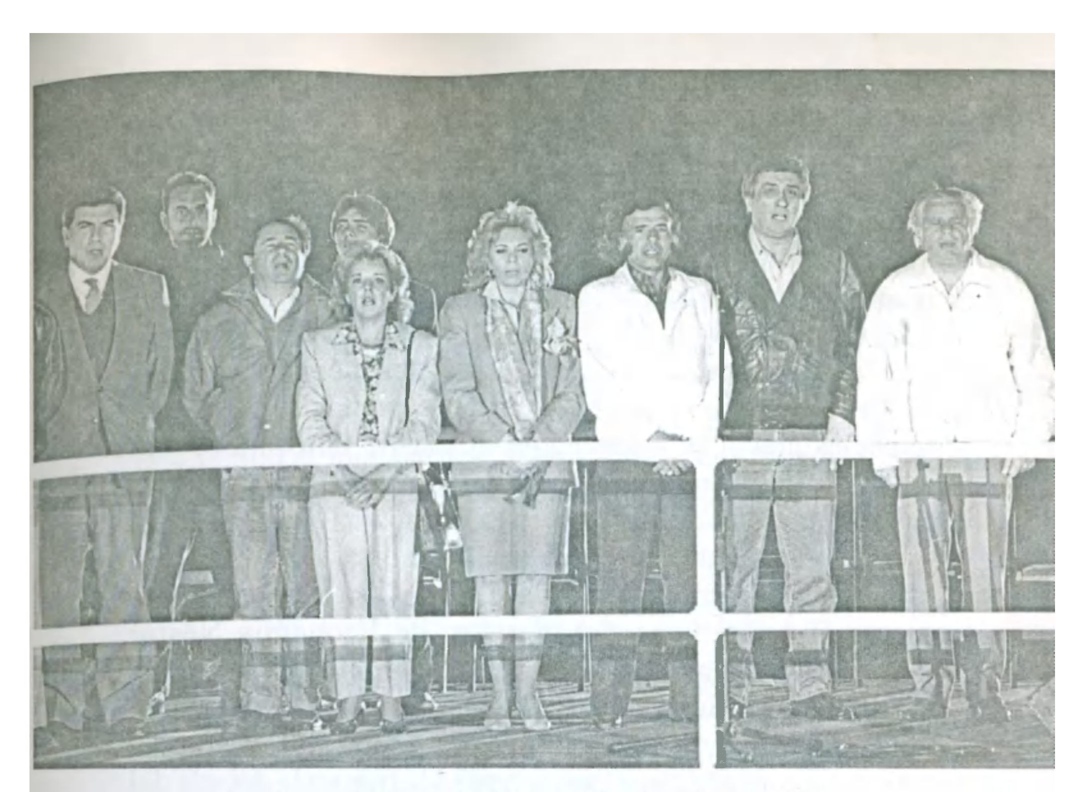
hiperinflacionario de fines de mayo cuyas manifestaciones más dramáticas fueron la especulación financiera, las corridas bancarias y los estallidos sociales. Ante el descontrol de la economía y frente a la crisis de confianza en la moneda nacional, el dólar terminó gobernando la sociedad. Sin autoridad política capaz de controlar el desorden, el presidente Alfonsín renunció a su cargo el 8 de julio de 1989, seis meses antes de que venciera el mandato constitucional.

Con todo, el legado principal del gobierno de Alfonsín fue el respeto a la ley y a las instituciones, que transfirieron pacíficamente el poder. A la vez, una decisión que dejó una impronta en su gobierno fue el histórico juicio a las juntas militares. En ese período, atravesado por sublevaciones militares y situaciones hiperinflacionarias, los ciudadanos y dirigentes demostraron su apego a los valores de la vida democrática. Pero en el transcurso de su mandato, Alfonsín dejó sin resolver dos temas centrales para la estabilidad de la democracia: por un lado, las reformas estructurales de la economía y, por otro, no logró la subordinación total de las Fuerzas Armadas al poder civil, quedando inconclusa la transición política. De esas tareas se encargaría su sucesor en fiel sintonía con el clima de época.

EL GOBIERNO DE MENEM

La adecuación a los cambios de época

Carlos Menem triunfó en las elecciones del 14 de mayo de 1989 con el 47,3% de los votos frente al candidato radical Eduardo Angeloz, que obtuvo el 32,4%. Mientras este último hacía gala en su campaña de la racionalidad económica, el candidato justicialista enarboló banderas de corte populista que, una vez en el gobierno, dejó a un lado inmediatamente para aplicar un programa de signo opuesto. No hubo aquí ningún intento por sostener el discurso de campaña, sino una adecuación al proceso de globalización. La Argentina conoció así una situación inédita. Fue el liberalismo económico el que proporcionó a un gobierno peronista el contenido de las políticas públicas orientadas a la resolución de la crisis, con la firme decisión de adaptarse a los cambios de época.



Campaña de Carlos Menem, 18 de octubre de 1988.

El replanteo de un nuevo país no obedeció tanto a la inspiración de un preclaro grupo de hombres políticos como a la vulnerabilidad de una sociedad que recibió el impacto de un peculiar contexto internacional, que fue al mismo tiempo fuente de motivación y condicionamiento. Se trató, más bien, de una adaptación a las nuevas exigencias del mercado internacional para crear condiciones de desarrollo en un sistema integrado de producción transnacional. El fin de la Guerra Fría había acentuado la tendencia a la globalización de la economía y ante un nuevo orden internacional —cada vez más exigente de estructuras competitivas a nivel de países y de empresas— el crecimiento dependería, según el discurso neoliberal, de la capacidad que tuviera la Argentina para participar en un sistema de acumulación incontestablemente mundial.

El *establishment* argentino encontró en el gobierno de Carlos Menem una opción pragmática frente a la gravedad de la crisis. En tres horizontes simultáneos se proyectaron los objetivos del programa neoliberal que instaló una economía de

mercado: la liberalización de la economía mediante la apertura comercial y la libre circulación de capital; la reforma del Estado a través de las privatizaciones de las empresas públicas, y la desregulación de los mercados, que implicaba una mínima intervención económica del Estado. El neoliberalismo dominante en el mundo desde el comienzo de los años ochenta, representado por el gobierno de Margaret Thatcher en Inglaterra y la administración del presidente Ronald Reagan en Estados Unidos, adquirió diferentes manifestaciones nacionales. Sin embargo, con mayor o menor énfasis en las argumentaciones, con diferencias prácticas y conceptuales, existió un común denominador en la caracterización de la resolución de una crisis juzgada como universal: la apertura económica, las privatizaciones, las desregulaciones y el equilibrio fiscal.

Una sociedad perpleja observaba el impulso dado por el peronismo —de la mano del ministro de Economía Néstor Rapanelli, un ejecutivo de la empresa Bunge y Born, y de la alianza con el partido Unión del Centro Democrático, liderado por Álvaro Alsogaray— a un proyecto de transformación del Estado intervencionista. El mismo partido que en la década del cuarenta había contribuido, enarbolando la bandera de la soberanía nacional, a renovar el Estado, convirtiéndolo en empresario y ampliando sus funciones y competencias, comenzaba en julio de 1989 a desmantelarlo. El rumbo elegido estaba señalado por las privatizaciones y las desregulaciones. Paradójicamente, el presidente Menem, acompañado por el símbolo del antiperonismo (Bunge y Born y la familia Alsogaray), lideró una nueva convergencia política con el apoyo de los grandes empresarios, la opinión de los economistas liberales, los partidos conservadores, el sector mayoritario del sindicalismo, la Iglesia tradicional y los medios de comunicación más importantes. El síntoma de los nuevos tiempos, reflejado en la desconfianza del Estado y en el avance de las reglas del mercado, penetraba masivamente en el equipo gobernante y dejaba inevitablemente sus huellas. Un proceso irreversible había comenzado en el país.

En un principio, el cambio de signo del partido gobernante hizo creer a analistas y observadores en la apertura de un proceso de defraudación política en el interior del peronismo. El cambio brusco de las convicciones presidenciales no encontra-

ba justificación en una franja importante de ciudadanos que había albergado esperanzas en la reactivación del mercado interno, en el Estado distribucionista y en las promesas electorales de la "revolución productiva". Antes que en la sociedad, el desconcierto y el fastidio se instalaron en un amplio sector del justicialismo. Es cierto, el programa electoral no fue tenido en cuenta, pero además el gobierno nacional ganó elecciones y recogió el apoyo de una amplia mayoría de divergentes estratos sociales, a pesar del ajuste estructural que aplicaría poco después. Se conquistaron más votos por la efectiva garantía de la estabilidad monetaria y el equilibrio macroeconómico que por la promesa de la ampliación del gasto público social.

El presidente Menem construyó un nuevo consenso social en torno a las reformas estructurales y a la salida de la crisis. El apoyo inicial provino de algunos sectores de su partido y de la derecha conservadora, así como también de los factores reales de poder. De manera progresiva fue creciendo la disposición de la sociedad a confiar en las respuestas del nuevo gobierno. Sin embargo, un sector del justicialismo ofreció resistencia a las anunciadas medidas de ajuste; en cambio, el radicalismo, que reunía la mayoría en la cámara legislativa hasta el 10 de diciembre de 1989, no obstaculizó la aprobación de las leyes de emergencia. Con los cambios económicos en cierne, comenzaba la segunda fase del proceso de transición, aunque aún se debía completar la transición política.

La culminación de la transición política

Como se dijo, las tareas inconclusas fueron encaradas por el presidente Menem en la segunda fase del proceso de transición. La subordinación del poder militar al civil era una condición necesaria para completar el proceso de transición política. Así, el problema político fue resuelto rápidamente mediante un doble juego de indultos. En primer lugar, los que se conocieron el 7 de octubre de 1989, que beneficiaron a militares comprometidos en la violación de derechos humanos, en las rebeliones durante el gobierno radical, en la guerra de Malvinas, y a guerrilleros, y, en segundo lugar, los que se anunciaron el 29 de diciembre de 1990, que liberaron a los comandantes y

a otros militares. De esta manera, se cerró el ciclo de las sublevaciones militares y se clausuró la posibilidad de proseguir con los juicios y de mantener en firme las sentencias condenatorias de los responsables por la violación de los derechos humanos; de ahí en más, sobrevino la tranquilidad en el campo militar. En consecuencia, antes de resolver la transición económica, Carlos Menem completó la transición política.

En cambio, el problema económico demandó un severo proceso de ajuste estructural y de reestructuración del Estado cuyas medidas se prolongaron en el tiempo. Aunque la cuestión económica fue resuelta con éxito desde el punto de vista de la estabilidad monetaria, surgieron, como se verá, otros problemas derivados de la política económica neoliberal y de un estilo político poco respetuoso de la división de poderes y de la ética pública.

Antes de asumir las tareas de gobierno, Carlos Menem consideró indispensable la culminación del proceso de transición política, como paso previo para la consolidación de la democracia. En este sentido, definió una clara estrategia conducente a la meta deseada, en la medida que no se podía pensar en consolidar la democracia si no se completaba el proceso de transición. Se imponía, sin duda, una reformulación de las relaciones entre el poder civil y el militar. La completud o incompletud de la transición política dependía tanto de la instalación de las instituciones democráticas básicas (elecciones competitivas, libres y limpias) como del control civil sobre los militares. Sin esas dos condiciones mínimas no se podía hablar de una transición democrática completa.

Para poder explicar la estrategia política del presidente Menem en esa materia, es conveniente recordar brevemente la denominada "cuestión militar", la compleja relación entre el poder civil y las Fuerzas Armadas, derivada del primer tramo de la transición democrática. La cuestión militar presentaba dos frentes de conflicto. En primer lugar, los juicios y las condenas por las violaciones de los derechos humanos cometidas durante la dictadura de 1976 y, en segundo lugar, las insurrecciones de un sector del Ejército producidas durante el período democrático transcurrido entre 1987 y 1988. El problema militar ahora era doble: mientras se discutían los alcances de la sanción a los responsables por la violación a los derechos huma-

nos, se debatía igualmente acerca de la responsabilidad de los participantes en las rebeliones carapintadas. Por un lado, los juicios por el accionar represivo y, por el otro, la responsabilidad por la ruptura de la cadena de mandos en el Ejército. En el primer supuesto, las Fuerzas Armadas en su conjunto se veían involucradas y afectadas por el resultado de los juicios. La demanda de impunidad permanecía como un factor aglutinante y cohesionador de la institución militar por encima de los clivajes internos pues había una *lealtad corporativa* que se enhebraba en torno a esa demanda. En el segundo supuesto, aunque los insurrectos reivindicaban el accionar represivo de la dictadura y reclamaban una sentencia de impunidad por lo actuado frente a la subversión, era el Estado Mayor del Ejército el que se veía principalmente afectado por la ruptura de la cadena de mandos. No obstante, las sublevaciones inquietaban igualmente al resto del cuerpo militar, por lo que ellas representaban en una institución absolutamente vertical y jerárquica, donde las órdenes no se discuten y se acatan. El futuro del



Juicio a los militares rebeldes de diciembre de 1990, 5 de septiembre de 1991.

Ejército fue puesto en peligro por el accionar rebelde de los carapintadas, lo que abrió un campo de conflicto en el interior de la institución y generó un enfrentamiento con el Estado Mayor del Ejército.

Con la frustrada rebelión militar del 3 de diciembre de 1990 se cerró definitivamente el ciclo de las sublevaciones carapintadas iniciado en 1987 por un sector disidente del Ejército. El conjunto de las Fuerzas Armadas, no enrolado en el episodio rebelde, no vaciló esta vez en reprimir drásticamente. Sobresalen aquí algunas diferencias con respecto a las anteriores insurrecciones. Se trató, en primer lugar, de un verdadero intento de golpe de Estado: los rebeldes contaban con un "estatuto constitucional" de 461 artículos que incluía el organigrama del gobierno y disponían de un programa económico y de un reducido apoyo civil. En segundo lugar, los sediciosos pudieron ser reprimidos por las fuerzas leales al gobierno, cuando se tuvo la certeza del indulto presidencial, hecho que marca una importante diferencia con relación a las tres insurrecciones que sufrió el gobierno radical.

Cuando aún sonaban los ecos de este alzamiento fueron liberados los ex militares Jorge Videla, Emilio Massera, Roberto Viola, Ramón Camps, Guillermo Suárez Mason y otros condenados y procesados por crímenes de lesa humanidad durante la última dictadura, junto al ex líder montonero Mario Firmenich, mediante el indulto presidencial del 29 de diciembre de 1990.

Sin duda, la decisión del gobierno nacional de indultar a los responsables del régimen militar de 1976 no puede borrar de la historia ni de la memoria de los argentinos los acontecimientos que los tuvieron como protagonistas. No obstante, se corría el riesgo de que los ciudadanos perdieran confianza en los dos pilares básicos del Estado de derecho: la justicia y la ley. Tampoco fue tenida en cuenta por este acto de *realismo político* la opinión contraria de la población al perdón presidencial, que levantó su voz en las concentraciones masivas que tuvieron lugar en todo el país, con el fin de condenar la arbitrariedad de una medida que lesionaba la dignidad humana. Mientras tanto, y como una burla al decoro de la sociedad, el ex presidente de facto Videla exigía en un documento, al día siguiente de ser indultado, el "*pleno desagravio institucional*" para las Fuerzas Armadas. Dos años más tarde, el presidente Menem reivin-

El ex dictador Jorge Rafael Videla reivindica la acción de las Fuerzas Armadas

Y alguna vez se pensó que era necesario pagar algún precio por supuestos errores. El menor precio posible, pero un precio al fin. Cuando creo que, al revés, y perdónenme en esto la impertinencia si ustedes quieren, lejos de pagar un precio habría que haber cobrado el servicio prestado a la Nación, al precio de la sangre de sus hijos muy queridos, héroes y mártires que dejaron sus vidas en defensa de ideales que habían sido agredidos por el enemigo terrorista.

Fuente: *Página/12*, 12 de noviembre de 1993.

dicaba "integralmente" la lucha de las Fuerzas Armadas contra la subversión.

Con la política de los indultos, al final de cuatro insurrecciones, quedó definitivamente resuelta la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil. El grave problema de los derechos humanos, así como también la insubordinación al poder civil de un sector del Ejército, estuvo encerrada en la exasperante tensión entre la justicia y la política. Desde la acción del realismo político del gobierno de Menem la estrategia de los indultos iba a clausurar la era de la insubordinación de los militares al poder civil. Desde este punto de vista, los indultos no fueron vistos como una *traición ética* sino como un recurso ineludible para completar la transición política.

En una señal del posible cambio histórico de la relación de las Fuerzas Armadas con la sociedad, se conoció el 25 de abril de 1995 la autocrítica del general Martín Balza. A la autocrítica del Ejército le siguió el mensaje de la Armada y el de la Fuerza Aérea. Sin duda, la actitud asumida por el general Balza es la que rompió con un silencio hermético de años de protección de los crímenes. La palabra del jefe del Ejército, que puso el acento en el reconocimiento de las atrocidades cometidas, produjo un giro en el tratamiento del tema de los derechos humanos al romper con las posiciones tradicionales de las Fuerzas Armadas fijadas en sus documentos y discursos.

Decía Balza: 1) El ejército no enfrenta "desde la ley plena" al terrorismo; 2) la tortura y el asesinato utilizados por las Fuerzas Armadas fueron métodos ilegítimos de represión; 3) fue un error la toma del poder en 1976. Asimismo, tomó distancia del principio de obediencia debida, base de la ley sancionada durante la democracia: "Nadie está obligado a cumplir una orden inmoral o que se aparte de las leyes y reglamentos militares".

La emergencia y los poderes excepcionales

Carlos Menem asumió el gobierno en medio de una alocada carrera de precios que creaba condiciones totalmente difíciles para el comienzo de cualquier gobernante. Esa escalada era representativa de la especial situación en la que se vivía con las incesantes remarcaciones de precios. Se exteriorizaba en la sociedad un fastidio generalizado por la continuidad de las altas tasas de inflación y la incertidumbre que ésta generaba en el valor de las mercancías. El descontrol de la economía y la hiperinflación habían borrado toda referencia del valor real de la moneda y recortaron sensiblemente el rol de la autoridad política, por lo que la estabilidad de la economía pasó a ser un objetivo fuertemente deseado en el camino de la resolución de la crisis.

En buena medida, el colapso hiperinflacionario de 1989 resumió décadas de alta inflación y situaciones de devaluación permanente vividas por la economía argentina. La devaluación y la hiperinflación expresaban la pérdida de confianza en la moneda. El descontrol monetario, el colapso fiscal y los estallidos sociales estuvieron en la base de la declaración de la situación de emergencia. En ese contexto, el presidente Menem no tenía más alternativa que recuperar la credibilidad de la autoridad pública para hacer frente a los inconvenientes de la ingobernabilidad económica. Por eso, el gobierno de crisis que nació en 1989 debía resolver dos graves problemas para poder disipar un escenario de alto riesgo: la debilidad de la autoridad política y la pérdida de legitimidad de la moneda. La respuesta del presidente Menem fue la exigencia de poderes excepcionales y la sanción de la Ley de Convertibilidad.

Las reformas estructurales llevadas adelante por el gobierno

justicialista se efectuaron bajo el signo de la emergencia y ofrecieron una salida a la crisis a través de la estabilización de la economía. En este sentido, la transición económica fue el paso de una economía dirigida a una de mercado, que implicó un cambio de matriz económica. Esta situación condujo al gobierno a reclamar abiertamente los poderes excepcionales no tanto por la alteración del orden público —ocasionada por los estallidos sociales de 1989— como por la urgente necesidad de producir cambios económicos sustanciales. El Congreso de la Nación, mediante la figura de la delegación legislativa (las leyes de Emergencia Económica y Social y de Reforma del Estado de 1989-1990), transfirió atribuciones y competencias al Poder Ejecutivo para encarar las innovaciones en la economía y la reforma del Estado. Estos poderes excepcionales, que se unieron a la práctica de los decretos de necesidad y urgencia y al veto parcial, ampliaron la esfera de acción del presidente y le otorgaron facultades legislativas directas para ejecutar las reformas propuestas. Los poderes excepcionales del presidente fueron incorporados al texto constitucional de la reforma de 1994. En definitiva, la fuerte autoridad del presidente Menem nació de la emergencia hiperinflacionaria de 1989-1990.

En medio del desorden económico y financiero, se destruyeron las reglas básicas de la economía, por lo cual la moneda nacional perdió el carácter de unidad estable de referencia y fue reemplazada por el recurso del dólar. La crisis de confianza en la moneda generó el pánico financiero y las corridas bancarias, y el gran objetivo de Menem fue restaurar la confianza en la moneda, sobre la base de la paridad peso-dólar, y poner fin al descontrol económico.

Con la llegada de Domingo Cavallo al Ministerio de Economía en 1991, comenzó una nueva etapa en la Argentina con la implementación de reformas estructurales como, por ejemplo, la sanción de la Ley de Convertibilidad. Con este régimen se estipuló un sistema monetario con una tasa de cambio fija que estableció la paridad, uno a uno, del peso con el dólar. Se exigió igualmente que el Banco Central mantuviera reservas en divisas que totalizaran el 100% de la base monetaria interna y se prohibió, por ende, la emisión de moneda sin respaldo en divisas, poniéndose fin a una de las fuentes abusivas de financiamiento del Estado. Al mismo tiempo, se erradicaron los me-

canismos indexatorios que por largos años actualizaron los precios. Para algunos autores, la convertibilidad y la autonomía del Banco Central formaron parte de aquellas reformas. Fue necesaria la potencia de la convertibilidad para estabilizar la moneda y los precios, y así ubicar las reformas estructurales en curso en un nuevo régimen de funcionamiento.

Al restablecer la confianza en la moneda, la convertibilidad redujo la inflación y restauró la estabilidad macroeconómica. Una vez que la hiperinflación hubo sido controlada, desapareció la causa principal del desconcierto, el miedo y el desánimo de los ciudadanos, y la estabilidad de la moneda se convirtió progresivamente en el nuevo valor por respetar y defender. El éxito del plan de convertibilidad fue haber terminado con la Argentina inflacionaria; en esto reside la reforma estructural. En los casos de pánico financiero y bancario, la estabilidad de la moneda puede ser un medio para contener la violencia y la descomposición social. Pareciera que ése fue el resultado obtenido con la Ley de Convertibilidad de 1991.

Lo que ha demostrado la transición argentina es que la estabilidad de la moneda contribuyó al proceso de consolidación de la democracia en la década del noventa. La moneda, junto al Estado y la solidaridad, es un elemento de cohesión social y es fuente de seguridad. En ese momento, la moneda tuvo claras capacidades institucionalizantes; fue un pilar de la democracia en la medida que formó parte de la integridad del orden social. Conviene subrayar que el potencial democratizador se coloca en la estabilidad de la moneda y no en el supuesto institucionalizante de los mecanismos de mercado. En la experiencia argentina, después de un duro proceso de aprendizaje la estabilidad de la moneda se convirtió en el nuevo valor que la sociedad defiende.

Con todo, una vez que se ordenó la economía con el plan de convertibilidad y se aseguró la previsibilidad financiera, surgieron otros desafíos vinculados con el crecimiento sostenido, la pérdida de competitividad comercial, el déficit fiscal y el alto desempleo, que rápidamente pusieron de manifiesto los *límites* de la convertibilidad. A principios de 1995 se hicieron evidentes los aspectos negativos de la convertibilidad, luego de la crisis mexicana que llevó a ese país a abandonar la tasa de cambio fija. Numerosos autores han señalado que el déficit

fiscal fue funcional al sostenimiento de la convertibilidad, y la colocación de la deuda pública externa financió el desequilibrio fiscal. El rendimiento del plan de convertibilidad en relación con el crecimiento dependió de los préstamos externos, por lo que el éxito inicial de la estabilidad macroeconómica se oscureció por la dificultad de mejorar la competitividad de la economía.

La reforma del Estado

Se pueden considerar dos etapas en el proceso de reformas estructurales implementado por Menem. La primera, que transcurrió entre 1989 y 1996, estuvo orientada a obtener el equilibrio de las variables macroeconómicas, poner fin al proteccionismo, desregular los mercados y reducir el tamaño del Estado. El sistema de convertibilidad, las privatizaciones y la caducidad de los regímenes de promoción industrial fueron la expresión más elocuente de las principales reformas estructurales llevadas a cabo en esa etapa. Entraron en vigencia las denominadas "reformas de primera generación". La segunda etapa comenzó en 1996 y finalizó con el mandato de Menem a fines de 1999. El

---

Sobre la reforma del Estado

Hoy queremos confesar a la sociedad argentina la incapacidad operativa de la empresa pública industrial y comercial para satisfacer los requerimientos que nuestra sociedad nos reclama. El mérito consiste en saber cómo y qué debemos cambiar.

Porque no es un dogma que el Estado tenga que intervenir en la vida social, sino que este hecho depende de las circunstancias que se viven.

Somos inflexibles. La realidad lo exige. Reconvirtamos las empresas públicas. Cambiemos la historia.

Fuente: Carlos Menem y Roberto Dromi, *Reforma del Estado y transfomación nacional*, Editorial Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 1990.

propósito principal estuvo orientado a completar la primera, concluyendo con las privatizaciones periféricas, la creación de un fondo de reconversión laboral para los empleados públicos y la concreción de dos reformas de fondo aún pendientes destinadas a la desregulación laboral y del sistema de salud. Quedaron, entonces, pendientes las "reformas de segunda generación" dirigidas a modernizar el Estado, mejorar sus capacidades y aumentar la competitividad del sector privado.

En definitiva, las privatizaciones fueron el eje de la política neoliberal en la Argentina y la reforma del Estado tuvo un claro sentido fiscal. La tarea del gobierno de Menem se redujo en este tema a la desestatización, a terminar con la propiedad directa del Estado, a delegar tareas y responsabilidades públicas en empresas privadas, sin definir una política de privatizaciones que fuera más allá de la reducción del déficit fiscal y la búsqueda del equilibrio macroeconómico. No se trataba sólo de la venta de *stock* de bienes públicos, como el plato fuerte del banquete de las ganancias privadas, sino de definir un modelo de privatizaciones mediante el cual el Estado impulsara una política que convertiría a las privatizaciones en el elemento esencial de una estrategia de reforma de largo plazo. En esa estrategia se debería haber discernido qué tareas públicas podían delegarse con éxito al sector privado y cuáles debería haber retenido razonablemente el Estado. Por el contrario, el proceso de privatización en la Argentina se destacó por su ritmo vertiginoso, su carácter integral e indiscriminado, es decir, por la ausencia de una política gradualista. En suma, fueron tres las medidas adoptadas en el proceso de desestatización que animó la transición entre un tipo de Estado intervencionista y otro de corte liberal: 1) la reducción del déficit fiscal; 2) el abandono estatal de funciones productivas y de prestación de servicios públicos; 3) la transferencia de esas funciones y servicios como salud y educación al sector privado, las provincias y los municipios. Comenzaron a venderse rápidamente los activos públicos sin la definición de una estrategia de desarrollo y sin un diseño de la inserción competitiva de la economía argentina en el mercado mundial, y sin un efectivo control posprivatizador. Otro rasgo notable de este proceso fue la poca transparencia en la venta de los activos públicos, que generó de inmediato sospechas colectivas de corrupción.

Más allá de su éxito, la reforma del Estado se apoyó en cuatro soportes básicos: las *privatizaciones,* tanto de empresas productivas como de servicios, Somisa, Petroquímica, YPF, Obras Sanitarias, Gas del Estado, telecomunicaciones, ferrocarriles, etc.; las *desregulaciones*, que buscaron el libre funcionamiento, entre otros, del mercado cambiario, del mercado de trabajo, del mercado de capitales, del sistema de precios, del comercio exterior; la *reforma administrativa* para reducir el personal público y crear el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, entre otras medidas, y la *descentralización de servicios*, que transfirió en 1992 los servicios de salud y educación a las provincias y a la Municipalidad de Buenos Aires.

¿Cómo reaccionó la sociedad frente al programa de reformas? A pesar de las oposiciones, en particular de los empleados públicos, un clima favorable primó entre los ciudadanos en el momento de la implementación de la primera etapa de la reforma del Estado. El sostén principal del proyecto modernizador provino de la fortaleza de un gobierno que encontró su fuente de autoridad en la memoria de la emergencia hiperinflacionaria y en una sentida demanda de reorganización de la economía.

Pocas veces un tema concertó tanto la atención de los medios de comunicación y movilizó a la sociedad como el referido a las privatizaciones. Empresarios y trabajadores, políticos y funcionarios, prepararon su artillería pesada en contra de uno u otro de los términos de la dicotomía privatización-estatización, en la que se dividió la opinión nacional. Fueron los gremios estatales, más perjudicados por las medidas, quienes lideraron la resistencia, mientras el resto del arco sindical tendió a pactar con el gobierno. Estas posturas encontradas condujeron a la división de la Confederación General del Trabajo (CGT). Más tarde, en un contexto político diferente, la CGT se unificó en oposición a la segunda etapa de la reforma del Estado.

El sector mayoritario de la población pareció, por ende, inclinado a demandar más mercado y menos Estado. Diversas encuestas conocidas entre marzo y abril de 1990 daban cuenta de esta tendencia: el consenso privatizador se fue conformando lentamente. En ese clima, el discurso antidirigista más ortodoxo proclamó a la reforma del Estado como condición única

de resolución de la crisis. La sociedad pudo comprender más tarde, a través de numerosas y severas experiencias de ajustes, que las privatizaciones, necesarias en muchos casos, no condujeron por sí mismas a la superación de los problemas económicos. Esto no impidió que la mayoría de los usuarios reconociera una mejora en el funcionamiento de los servicios públicos.

Una vez finalizadas las principales reformas del mercado y del Estado, que clausuraron el ciclo de la economía mixta, se inauguró oficialmente a mediados de 1996 la segunda etapa de reforma del sector público. La intención del gobierno era terminar con las grandes privatizaciones que faltaban, con la supresión de los entes residuales, continuar con la racionalización de la administración pública y avanzar con la desregulación del mercado laboral y el sistema de salud. Entre una etapa y otra, reaparecieron —con posterioridad a la crisis financiera mexicana de 1994— la recesión y el déficit fiscal, cuya repercusión en nuestra economía fue duramente percibida con las medidas de ajuste aplicadas.

Con la idea de completar la segunda etapa de la reforma estatal, el Poder Legislativo delegó nuevamente facultades extraordinarias en el Ejecutivo para efectuar la reorganización del sector público nacional. Establecido, por tanto, el marco jurídico general de la segunda reforma del Estado, el presidente Menem aceleró los tiempos, con el propósito de ingresar en los temas de fondo que estaban pendientes: la reforma laboral y la desregulación del sistema de salud, especialmente las obras sociales. Esta jugada audaz provocó una quiebra en la histórica relación entre las estructuras gremiales y el Partido Justicialista al apuntar al corazón mismo del poder sindical.

La segunda reforma del Estado nació en un contexto político que presentaba matices diferentes del que se había vivido en 1989. La reforma alimentó un conflictivo escenario en el que los intereses políticos y sindicales, que resistían el cambio, chocaban con las expectativas de buenos negocios que esperaban los inversores privados. De esta manera, aunque con vacilaciones, el sector sindical se volcó a la oposición después de años de acompañar a Menem en sus proyectos. El resultado de ese giro político fue la unificación de la CGT con los sectores

contestatarios del sindicalismo y la realización de dos paros nacionales en los meses de agosto y septiembre de 1996. Las tensiones generadas por estas reformas, que impactaron directamente en el interior del partido peronista, se agravaron por el cuadro recesivo que castigaba a la economía y por el aumento del nivel de desocupación. En el Parlamento, el Poder Ejecutivo no encontró, ni en las propias filas del peronismo, el ánimo necesario para dar un curso favorable al proyecto de flexibilización laboral, aunque ya se había avanzado lo suficiente en esta materia.

Las reformas estructurales fueron adoptadas, pero lo que estuvo en cuestión fue su eficacia, la entidad de los resultados —satisfactorios o insatisfactorios— tras diez años de ajustes permanentes y de sacrificios sociales. El Estado se redujo, los mercados funcionaron libremente, el programa de privatización se cumplió en términos generales y la apertura comercial fue absoluta; sin embargo, si se tiene en cuenta el crecimiento relativo, las tasas de desempleo, la injusta distribución del ingreso y las desigualdades sociales, los resultados no fueron satisfactorios.

El éxito principal de la década de gestión de Carlos Menem fue, sin duda, la estabilidad macroeconómica, que abrió paso al control de la inflación y la estabilidad de la moneda. Pese a la aprobación que tuvo la reforma económica en nuestro país, especialmente entre 1991 y 1994, con la apertura de la economía, las privatizaciones y las desregulaciones, las políticas aplicadas no se encaminaron en la dirección de un programa de transformación productiva. La convertibilidad, aunque exitosa inicialmente, no pudo garantizar por sí misma el crecimiento. El gobierno de Menem no pudo cumplir con una de sus grandes metas: el control fiscal. A pesar de la estabilidad macroeconómica y las privatizaciones, los resultados fiscales sólo se mantuvieron en equilibrio durante los primeros años de la convertibilidad. A partir del tercer trimestre de 1994, y sobre todo después de la crisis financiera mexicana, resurgió el déficit fiscal, que continuó hasta la finalización del mandato de Menem en 1999. Los ajustes fiscales fueron un rasgo permanente de la reconstrucción de la democracia argentina en la década menemista. El desempeño fiscal en esos diez años fue deficiente, no obstante los importantes ingresos de las privati-

zaciones, que sin duda contribuyeron a mantener el equilibrio de las cuentas públicas entre 1991 y 1994.

El Pacto de Olivos y la reforma constitucional

El punto de partida de un gobierno puede definir sus cualidades o defectos. A sólo tres meses de haber asumido, Carlos Menem revelaba sus ambiciones hegemónicas y sacaba a luz su estrategia de concentración del poder. Con un Congreso condicionado por las urgencias del gobierno ante la gravedad de la crisis, el presidente Menem definió entre sus objetivos de poder la Corte Suprema y la Constitución Nacional. Además de los reclamados poderes de excepción, el Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley al Congreso para ampliar de cinco a nueve la composición del Alto Tribunal. El proyecto amenazaba la independencia de la Corte de Justicia y, por consiguiente, la seguridad jurídica de los hombres y bienes del país. Al mismo tiempo, en el mes de septiembre de 1989 el presidente Menem convocaba a todos los sectores políticos y sociales a encarar un proceso de reforma de la Carta Magna, que tuvo lugar finalmente en 1994.

El Pacto de Olivos fue el acuerdo político entre las dos fuerzas mayoritarias de la Argentina para reformar la Constitución. La iniciativa reformista lanzada por Menem apenas alcanzó el poder, retomada a principios de 1992 con la estabilidad económica, cobró fuerza después de los comicios de octubre de 1993, cuando el justicialismo ganó las elecciones para diputados nacionales. En una situación de debilidad política, el radicalismo liderado por Raúl Alfonsín cambió de posición y aceptó discutir la necesidad de la reforma constitucional. De esta manera, el 4 de noviembre de 1993 se realizó una reunión secreta entre el presidente Carlos Menem y Raúl Alfonsín en la que se establecieron las bases de la reforma: la reducción del mandato presidencial a cuatro años y la inclusión de la cláusula de reelección por un solo período, la designación de un jefe de Gabinete o ministro coordinador, el levantamiento de la convocatoria al plebiscito propuesta por el gobierno como una forma de presión al radicalismo, la creación de un Consejo de la Magistratura, la presentación de un proyecto de reforma co-



Firma del Pacto de Olivos entre Raúl Alfonsín y Carlos Menem, 13 de noviembre de 1993.

mún. El "acuerdo de dos", como lo definió Atilio Cadorín en el diario *La Nación*, dio lugar al pacto que fue firmado el 13 de noviembre de 1993 en la residencia presidencial de Olivos y le permitió a Menem acercarse a la codiciada reelección. El 15 de noviembre, por decreto presidencial se suspendió sin fecha el plebiscito sobre la reforma constitucional, como un paso esencial en la marcha de las negociaciones. A partir de ese momento comenzó a funcionar la comisión técnica que elaboró en detalle los puntos de la reforma.

También fue objeto del Pacto de Olivos la renovación parcial de los integrantes de la Corte Suprema. Esa renovación formó parte del acuerdo que exigió el radicalismo para apoyar la reforma de la Constitución. Ante algunas dificultades para llevar adelante este propósito, los radicales amenazaron con romper el acuerdo de la reforma si no renunciaban antes del 3 de diciembre por lo menos tres miembros de la Corte Suprema, conforme al compromiso adquirido por el presidente Menem.

Alfonsín necesitaba este gesto para presentarlo como garantía del acuerdo en la Convención Nacional de la Unión Cívica Radical. Finalmente, sobrevino el anuncio de los tres alejamientos, que le permitió a Raúl Alfonsín obtener un amplio respaldo al Pacto de Olivos en la convención de su partido, celebrada el 4 de diciembre. El momento culminante llegó el 13 de noviembre de 1993, cuando Menem y Alfonsín firmaron el Acuerdo para la Reforma de la Constitución Nacional, que estableció un Núcleo de Coincidencias Básicas que debía ser votado sin revisión y de una sola vez por la Asamblea Constituyente. Por último, la ley declarativa de reforma (24.309), que incluyó el Núcleo de Coincidencias Básicas, se sancionó el 29 de diciembre de 1993.

Un clásico acuerdo entre caudillos fue fundado, más que en la virtud que acompaña a las grandes obras, en las ambiciones de reelección de Carlos Menem, en las necesidades políticas de Raúl Alfonsín y en las debilidades políticas del partido radical para vetar las iniciativas reformistas del gobierno nacional. Cuando el primer presidente de la transición decidió a fines de 1993 acercarse al gobierno de Menem, en un momento en que su relación con la opinión pública se hallaba deteriorada, lo hizo pensando en que un acuerdo entre los dos partidos mayoritarios le podría devolver el protagonismo perdido en los últimos años, luego de su apresurado alejamiento de la Casa de Gobierno. A cambio, debía facilitar el camino de la reelección presidencial.

En los hechos, el acuerdo logrado le permitió a Alfonsín ocupar, junto a Menem, el centro del escenario nacional. En su discurso alegaba la intención de reubicar y fortalecer el proceso democrático en la esfera institucional, de la cual a su entender se alejaba cada vez más el presidente Menem. Pensaba el pacto político con los peronistas como un *pacto de garantías* que evitaría las "hegemonías y la perpetuación" y abriría "los cauces de una democracia avanzada" que modificaría el carácter extremo del sistema presidencialista argentino. A pesar de estos argumentos, aceptaba incorporar en la Constitución la cláusula de la reelección, aquella que le permitió a Menem gobernar el país durante diez años, como nadie lo hizo durante el siglo XX. A cambio obtenía la figura del *ballottage*, la del jefe de Gabinete, el Consejo de la Magistratura, el tercer senador,

el mejoramiento de los órganos de control, el referéndum. Con estas reformas, Alfonsín apostaba a superar el bajo nivel de institucionalización de la democracia y a atenuar el rígido sistema presidencialista.

Con posterioridad a la reforma constitucional y a las elecciones nacionales celebradas el 14 de mayo de 1995, Carlos Menem vio fortalecido su poder y confirmó su liderazgo y estilo de gobierno decisionista. La reforma de 1994 eliminó el Colegio Electoral, que fue sustituido por el voto directo y distrito único en el territorio nacional, con un sistema de doble vuelta. Así, Menem fue elegido en la primera vuelta con el 49,9% de los votos positivos, con un porcentaje superior a los comicios de 1989 y obtuvo mayoría propia en ambas cámaras. Reunió el poder suficiente como para intentar completar la reforma económica iniciada en 1989. Su segundo período de gobierno de cuatro años fue inaugurado el 8 de julio de 1995 y finalizó en diciembre de 1999, cuando lo reemplazó Fernando de la Rúa.

El triunfo categórico de Menem dio lugar a interesantes debates, que buscaron explicar las razones del éxito de la política neoliberal, que era juzgada por segmentos importantes de la población y por significativas corrientes de opinión como contraria a los intereses nacionales y sociales. Ahora bien, el éxito electoral no pudo ocultar lo que era una realidad evidente: la

---

El Pacto de Olivos y los cambios en la Corte Suprema

—¿Alfonsín le pidió tres puestos en la Corte? —fue la pregunta siguiente.

—Bueno, esto ha sido materia de conversación pero por ahora no puedo hacer absolutamente nada a no ser que dos, tres, cinco jueces digan bueno... nos vamos, o nos jubilamos. Pero otra forma no existe.

La respuesta de Menem se extendió en aquellas 36 palabras que, finalmente, se convirtieron en un reconocimiento explícito de que los líderes del PJ y la UCR estaban negociando sobre este tema.

Fuente: *Clarín,* 20 de noviembre de 1993, "Menem admitió que hay conversaciones con los radicales por la Corte Suprema".



Carlos Menem asume su segundo mandato, el 8 de julio de 1995.

necesidad de mejorar la competitividad de la economía. El plan de convertibilidad comenzaba a mostrar sus límites en la tarea de estabilización macroeconómica. Si bien la estabilidad monetaria le había hecho ganar elecciones a Menem, el problema fue —para los propios ciudadanos argentinos— que el plan de convertibilidad dependía del endeudamiento externo. Más tarde, una sucesión de hechos financieros internacionales golpeó igualmente a la economía argentina: la crisis en Asia en 1997, la cesación de pagos en Rusia en 1998 y la posterior devaluación del real en Brasil a comienzos de 1999, que hicieron más difícil la supervivencia de la convertibilidad.

Como fue dicho, el Pacto de Olivos, que motorizó la reforma constitucional, encerraba en la perspectiva de Carlos Menem un propósito fundamental: levantar la prohibición de reelección inmediata del presidente que había establecido la Constitución de 1853. La reforma de esta cláusula inhibitoria

le permitió concretar sus ambiciones hegemónicas y permanecer diez años en el poder, entre 1989 y 1999. Una vez logrado el objetivo, el mismo no fue suficiente y, cuando promediaba su segundo mandato, Carlos Menem hizo conocer su pretensión a un tercer mandato consecutivo, que podía ser viabilizado por un proyecto de reforma de la Constitución de 1994 o por una interpretación favorable de la Corte Suprema de Justicia, que le abriera paso a una nueva postulación. Cualquiera de estos impulsos hegemónicos le hubieran permitido revisar las cláusulas que no admiten la reelección consecutiva del presidente por más de dos períodos. Cuando se reformó la Constitución por el artículo 90 se prohibió la reelección inmediata al tercer período. Al mismo tiempo, y para que no hubiera lugar a dudas, se dispuso en la Cláusula Transitoria novena que el mandato del presidente en ejercicio, al momento de sancionarse la reforma (es decir, Carlos Menem) deberá ser considerado como primer período. Esta norma reflejaba el acuerdo contenido en el punto B del Núcleo de Coincidencias, que consideraba aquel mandato presidencial (1989-1995) como un primer período. En suma, las normas constitucionales y los acuerdos previos establecieron expresamente los límites de los derechos del ciudadano Carlos Menem y la fecha de finalización de su segundo y último mandato presidencial consecutivo. El estado de derecho, que organiza el funcionamiento del régimen democrático, definió entonces los alcances del poder, su duración y distribución.

Decisionismo político y estado de derecho

En diez años de gobierno, el poder menemista osciló entre la estabilidad económica y la precariedad institucional. La dependencia política de la Corte Suprema (para lo cual logró reunir una "mayoría automática"), el debilitamiento de los órganos de control del Estado, el menosprecio parlamentario, la corrupción generalizada, el escaso apego al estado de derecho, no hicieron más que devaluar una historia ya colmada de deficiencia institucional. La capacidad de gobernar demostrada en momentos de crisis, cuando había que acomodarse a las nuevas condiciones del mercado mundial, no estuvo al servicio de

la calidad institucional de la democracia. Es justo reconocer, sin embargo, que las libertades civiles y de prensa fueron básicamente respetadas, aunque se produjeron hechos periódicos que las perturbaron.

Se instaló en la década del noventa un complejo sistema de decisión que reforzó la tradicional autoridad del gobierno en un régimen presidencialista. Conforme a nuestro sistema constitucional, el Poder Ejecutivo goza de un poder relativamente concentrado, que se acentúa en los momentos de crisis por el uso de las medidas de emergencia. Las reformas estructurales fueron las respuestas a una crisis profunda y a la presión de los mercados, pero al mismo tiempo activaron la tarea legislativa del Ejecutivo y sus capacidades decisorias, para dejar a un lado la idea del "gobierno de las leyes" e imponer la idea del "gobierno del Ejecutivo". Se abrió, entonces, un escenario de rivalidades entre el Ejecutivo, el Congreso y los partidos políticos, situación que puso trabas al consenso que requiere el normal funcionamiento del Poder Legislativo, con el fin de evitar el bloqueo mutuo de las decisiones. Las dificultades de cooperación, en un sistema presidencialista como el argentino, se vieron agravadas por las ambiciones hegemónicas de un liderazgo presidencial que puso el centro de su acción en la reelección.

En la democracia constitucional argentina, la función legislativa del Presidente es considerable y tiene lugar en el interior de un proceso que comienza con el poder de iniciativa y finaliza con el poder de promulgación o con el poder de veto, total o parcial. Esa función se amplió en un país que ha vivido en un estado de emergencia permanente desde 1989 y en el cual pareciera que sólo cabe el gobierno por decreto. Frente a la emergencia, el estado de derecho cede y se apela al poder por decreto. Las pretensiones hegemónicas ostentadas por el presidente Menem durante su mandato revelaron una concepción de poder que cuestionó la adecuada relación que debía prevalecer entre democracia y estado de derecho. Tal concepción pareció desconocer que las normas de la Constitución ordenan el campo de acción de las voluntades mayoritarias. La Carta Magna no sólo contiene los principios fundamentales del Estado democrático sino también los del estado de derecho; por eso, aquél está determinado y limitado por éste. Esa propuesta

reeleccionista puso en contradicción los principios inherentes a la democracia y al estado de derecho (el principio de la mayoría y el gobierno de la ley) al sostener que la Constitución de 1994 proscribía al presidente Menem, negándole la posibilidad de postularse a una nueva candidatura, cuando —según esa propuesta— la mayoría de los ciudadanos se inclinaba a favor de ella. Frente a este conflicto de principios, la voluntad del pueblo debía ser respetada. De esta manera, conforme a esta posición, el derecho no se ajustaba a los deseos de la mayoría, esto es, a la democracia. El riesgo evidente fue el sometimiento del derecho a los imperativos de una política decisionista.

El estilo político de Menem abrió, por ende, una zona de tensión en el sistema institucional entre dos términos de una ecuación que no siempre coinciden: la *crisis* —que exige una respuesta—, y la *norma jurídica* —que busca su aplicación—. Aquí, aparece una tensión no resuelta entre cesarismo y constitucionalismo, entre cesarismo y parlamentarismo. A pesar de sus pretensiones decisionistas, el Estado de Menem no fue un Estado hobbesiano dotado de autoridad absoluta. El problema surgió cuando en esa configuración del poder Menem trató de extender en el tiempo sus atribuciones excepcionales, más allá de las causas de la emergencia. Sin duda, la personalización del poder fue un rasgo sobresaliente de su acción de gobierno, que derivó de su capacidad personal o de su carisma. El renacido debate en torno al decisionismo político se explica, en parte, por el universo de una época que puede ser caracterizada por las transformaciones estructurales de la sociedad y la economía, la crisis de la política y la reducción del poder del Parlamento. Consecuentemente, el órgano ejecutivo se ha transformado —como alguien ha dicho— en Poder *decisivo* (en el sentido de preponderante y no en el sentido schmittiano). En América Latina este poder "*decisivo*" se ha acentuado por la fuerza de dos tradiciones: la presencia de fuertes sistemas presidencialistas y la generación de líderes populistas, que en algunos casos han dado origen, según ciertas interpretaciones, a "liderazgos de crisis" que dominaron la escena política, como los de Menem o Fujimori, en el Perú.

Como se ha indicado, si bien la cuestión económica fue resuelta con relativo éxito desde el punto de vista de la estabili-

dad monetaria y del equilibrio de las principales variables macroeconómicas, surgieron otros problemas derivados de la aplicación de un programa económico neoliberal y de un estilo político poco respetuoso de la división de poderes y de la ética de la función pública. La solución impostergable de estos problemas se trasladó al gobierno de la Alianza en 1999. Los logros alcanzados en la economía argentina durante la administración de Menem no ocultaron los efectos de una pesada herencia vinculada con su reducida competitividad, el déficit fiscal, la fragilidad financiera y la baja rentabilidad de importantes sectores, especialmente el de los productores de bienes transables.

Para avanzar en una conclusión más integral de la década menemista habría que resaltar un tema central en las sociedades organizadas: la responsabilidad de gobernar. Un gobierno es responsable, de acuerdo con la ética de la responsabilidad de Max Weber, cuando toma en cuenta las consecuencias previsibles de sus propias decisiones. La autoridad pública debe ser responsable de sus decisiones, y debe medir las consecuencias de los actos de gobierno que la van a trascender. Por consiguiente, una política responsable debe considerar tanto los efectos presentes de sus acciones (que tienen lugar durante el gobierno que tomó la decisión) como sus efectos futuros, sobre los ciudadanos y las instituciones. Sin duda, la responsabilidad de gobernar, que es una responsabilidad política, nace de los errores de la propia gestión y de las decisiones adoptadas y, por ende, de las consecuencias que afectarán a las generaciones presentes y futuras. En definitiva, es la responsabilidad que se tiene ante los ciudadanos después de la acción y la responsabilidad que se tiene por el cuidado de las instituciones de la democracia.

En consecuencia, ¿el gobierno de Menem no fue responsable de los efectos previsibles de sus decisiones económicas y de las medidas políticas que ponían en riesgo el funcionamiento normal de las instituciones de la democracia? ¿No hay responsabilidad gubernamental, acaso, por el financiamiento del Estado mediante el aumento de la deuda pública, que creció en 66.000 millones de dólares entre 1991 y 1999, o por el gasto público que se duplicó en ocho años, o por los altos niveles de desocupación, o por el crecimiento de la pobreza estructural y

el surgimiento de nuevos pobres? Fue una década en la que se vivió gastando irresponsablemente a cuenta del aumento de la deuda y del ingreso por las privatizaciones, sin considerar que los problemas se trasladaban hacia el futuro y que otros se deberían hacer cargo de ellos. Lo mismo se puede decir de los problemas que surgieron por el desinterés en mejorar la calidad de las instituciones, por la corrupción en la cumbre y por el escaso respeto a la división de poderes.

La administración de Menem no ofreció, por cierto, un perfil de gobierno responsable. La ética del éxito de la estabilidad económica no ocultó el pragmatismo de Menem, sus ambiciones hegemónicas, la concentración del poder, ni, por ende, la renuncia a las convicciones y a la ética de las intenciones. En esos diez años no se crearon las condiciones necesarias para construir instituciones previsibles, especialmente en la esfera económica, con capacidad para evitar los sobresaltos que se generaron en el difícil entramado de la democracia argentina. Es cierto, no son pocas las imperfecciones de la democracia argentina. Además de las desigualdades vergonzantes y la deficiencia institucional, habría que remarcar otro déficit significativo: la falta de *modernización política*, tanto a nivel del sistema político como de los partidos. Como en todo proceso histórico hubo cierta continuidad del pasado: clientelismo, corrupción, política de poder, incompetencia e improvisación. Pero también se produjeron rupturas meritorias con lo peor del pasado: la cultura política pretoriana. En términos generales, las organizaciones partidarias no se modernizaron con la transición democrática, ni hubo continuidad en el proceso de renovación de sus cuadros; más bien se adaptaron a las exigencias del mercado internacional y la teoría económica dominante. Primó una racionalidad burocrática y adaptable en lugar de una creativa. El desprestigio de los partidos fue creciendo a lo largo de la década menemista, a pesar de que un sector del arco partidario, acompañado por la sociedad, buscó superar las ambiciones hegemónicas y reeleccionistas.

Pero la construcción de la democracia es siempre un proyecto inconcluso. La etapa que nació en 1983, como una segunda edad de la democracia, consolidó un poder legítimo, que puso fin a una larga historia irrespetuosa de las reglas de procedimiento y de ilegitimidad política, estableció un sistema de al-

ternancia y subordinó el poder militar al poder civil. Decíamos que la democracia se perfecciona. La apuesta a su perfeccionamiento requiere de la solidez de una línea de control de los ciudadanos sobre los poderes públicos y una mejor actuación de los partidos, la mayoría de las veces anquilosados en sus viejas formas de organización y en ciertas concepciones de la política que los aleja de la sociedad.

La crisis de la experiencia menemista

Es difícil ser contemporáneo con nuestra propia época, y entender el significado de un tiempo presente, de actos que no han concluido, es aún más difícil. La tarea es, por tanto, complicada y laboriosa, y en ella no se resuelven sino que se abren problemas, y no se pueden presentar resultados definitivos. Los acontecimientos políticos que transcurrieron entre 1999 y 2003 fueron vertiginosos y tuvieron un ritmo constante. En esos pocos años, las renovaciones incesantes en la cosa pública volvieron difícil la conceptualización del vértigo político.

El triunfo de la Alianza (coalición del radicalismo y el Frepaso) en las elecciones nacionales del 24 de octubre de 1999 fue percibido por buena parte de la sociedad como el punto de partida de una renovación de la política; el entusiasmo colectivo fue notorio. No dejaba, además, de ser gravitante para la afirmación de la democracia el segundo caso de alternancia política que tuvo lugar el 10 de diciembre cuando la Alianza asumió el poder que dejaba el justicialismo. Por primera vez en nuestra historia el peronismo era apartado del poder mediante una competencia electoral. Sin embargo, los desafíos de la Alianza no fueron pocos ni fáciles de resolver. Había que superar la activación permanente de la lógica decisionista del Poder Ejecutivo del período menemista y resolver aquellos problemas pendientes que tenían que ver con la búsqueda de igualdad social, con los deseos de seguridad, con la eliminación de la corrupción y con la calidad de las instituciones públicas, especialmente con aquellas que impartían justicia.

En ese panorama, un equilibrio de poder se estableció entre

las dos grandes fuerzas políticas que actuaron en la coyuntura electoral. Al mismo tiempo que el candidato del justicialismo, Eduardo Duhalde, fue derrotado en las urnas a nivel nacional, la sociedad no entregaba todo el poder a la oposición triunfante. En el plano nacional, la Alianza había obtenido una victoria contundente, pero debía gobernar un país con las principales provincias (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba) en manos del peronismo. Si a ello se le sumaban el control del Senado por el peronismo y una Corte Suprema integrada por una "mayoría automática", era evidente que el Partido Justicialista conservaba una buena cuota de poder.

Rápidamente se hicieron visibles las diferencias existentes en el seno de la propia coalición política, entre radicales y frepasitas, y dentro de la Unión Cívica Radical, entre el sector que dominaba la estructura partidaria y el que ocupaba las principales funciones gubernamentales. En términos políticos, la Alianza no podía mejorar su capacidad de gobierno ni definir un rumbo cierto. En materia económica, el país no podía superar los problemas generados por el proceso recesivo que había comenzado en 1998, mientras se decidía mantener a rajatabla el plan de convertibilidad. Es cierto que la estabilidad de la moneda se había convertido en el nuevo valor que la sociedad defendía. La experiencia inflacionaria de 1989 había enseñado que cuando se desordena la economía y la moneda pierde su valor, se agita la convivencia pacífica de la sociedad, se desajustan las reglas del juego político civilizado y se pone en evidencia la amenaza de inestabilidad sistémica. Lo que hubo fue la ausencia de una estrategia de desarrollo coherente para mejorar la economía a largo plazo, que fuera más allá de los imperativos de estabilidad y ajuste a corto plazo. Sin un proyecto de desarrollo no se podía convalidar la convertibilidad. Sin duda, no alcanzaba con la estabilidad de la moneda, aunque ella fuera la principal conquista de la década del noventa. Era evidente que el crecimiento económico no podía ser el resultado directo de un régimen cambiario.

Dos hechos significativos señalaron la crisis profunda de la coalición gobernante y el fracaso de la política económica del gobierno: la renuncia del vicepresidente Chacho Álvarez y la incorporación al gabinete de Domingo Cavallo como ministro de Economía.

Chacho Álvarez renunció a la vicepresidencia de la Nación en octubre de 2000, diez meses después de haber asumido el cargo, por las denuncias de sobornos a senadores nacionales del peronismo y el radicalismo, que habrían incurrido en ese delito para aprobar la Ley de Reforma Laboral. La denuncia de corrupción, que conmocionó a la opinión pública y sacudió las estructuras partidarias, terminó en el enfrentamiento de Álvarez con De la Rúa, ante la resistencia del presidente a llevar a fondo una investigación.

La designación de Cavallo en el Ministerio de Economía se concretó en marzo de 2001. Con un nuevo perfil, Cavallo proponía algunas innovaciones para sortear la crisis financiera en curso y poder crecer. Su programa económico, que incluyó en distintos momentos el plan de competitividad, la convertibilidad ampliada, el "megacanje", el déficit cero, resultó insuficiente para frenar la debacle y evitar las corridas sobre los depósitos bancarios. El destino del gobierno de la Alianza comenzaba a definirse.

Con el derrumbe del plan de convertibilidad y la renuncia del presidente De la Rúa, el 20 de diciembre de 2001, se abrió un período marcado por la inestabilidad institucional y la devaluación de la moneda nacional. Los desórdenes social y monetario se instalaron nuevamente. Los estallidos sociales, con los saqueos a supermercados, reaparecieron en diciembre de 2001 al final del gobierno de la Alianza y continuaron en los primeros meses de 2002. En una situación de conmoción profunda, el que reaccionó con vehemencia fue el cuerpo social completo, y detrás de esa respuesta colectiva se encontraba agazapada la violencia. Con ésta apareció una amenaza real que atravesó al conjunto de las instituciones públicas y privadas. En efecto, el cansancio y la irritación de una sociedad agotada, que atravesaba por el valle de lágrimas de los ajustes desde hacía varias décadas, sacaron violentamente a la luz la desesperanza y el descontento.

De una coalición electoral exitosa, la Alianza no pudo convertirse en una coalición gobernante estable y competente. En poco tiempo, esa coalición política se fue resquebrajando, mostró su impotencia, su fragmentación, su impericia en muchos terrenos, sobre todo después de la renuncia de Álvarez hasta llegar al final trágico de De la Rúa. La decepción colecti-

va por el fracaso fue enorme, por las expectativas frustradas, por el desengaño.

Después de la renuncia del presidente De la Rúa, la crisis argentina inició una nueva página en su larga historia. Un gran escenario de protesta reunió el reclamo de los excluidos y el cacerolazo de la clase media en defensa de su derecho de propiedad. Los habitantes del centro y la periferia, motivados por intereses diferentes, quebraron la resentida relación entre representantes y representados. La ira enardeció tanto a los ciudadanos que los dirigentes políticos no podían circular libremente por las calles ni asistir a lugares públicos sin temor a ser agredidos o repudiados, mientras el Congreso de la Nación permaneció vallado durante un buen tiempo. La reacción de los ciudadanos que golpeaban cacerolas, la convocatoria de las asambleas vecinales y la protesta de los piqueteros fueron una visible demostración del hundimiento del sistema de representación. La consigna "que se vayan todos", coreada masivamente en las calles, fue el símbolo de la indignación y la negativa a entablar una conversación, que se consideraba ya agotada, con los dirigentes tradicionales.

En el mes de diciembre de 2001, numerosas normas de emergencia elaboradas por Cavallo fijaron fuertes restricciones a la extracción de dinero en efectivo (el denominado "corralito") que pusieron en suspenso el derecho de propiedad, al impedir que los depositantes dispusieran libremente de ese patrimonio. Más tarde, sobre la base de la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, de enero de 2002, el gobierno del presidente Duhalde continuó profundizando las restricciones al régimen bancario y cambiario, sin el debido respeto al derecho de propiedad garantizado por la Constitución Nacional. Ante esta situación de inseguridad jurídica, los ciudadanos se encontraron en un estado de total indefensión, lo que abrió el camino de la Justicia. En definitiva, por la emergencia económica, la suerte del derecho de propiedad y la seguridad de los contratos quedó librada a la decisión de los gobernantes de turno, a pesar de que toda norma de excepción encuentra sus límites en la Constitución. Ninguna legislación de emergencia puede suprimir derechos constitucionales. De esta manera, se afectaba el estado de derecho.

Un terremoto político y social pareció arrastrar a la Argenti-

na hacia el abismo entre el diciembre trágico y los primeros meses de 2002: el país tuvo cinco presidentes en quince días (De la Rúa, Puerta, Rodríguez Saá, Camaño, Duhalde). En un manejo desesperado y errático de la situación —que había comenzado con Domingo Cavallo cuando se congelaron los dólares de los bancos y se destruyó la riqueza de los ahorristas y continuó con el *default* de la deuda pública declarado por el presidente Rodríguez Saá, pasando por la devaluación y pesificación forzada del presidente Duhualde—, se generó una crisis de confianza de proporciones desconocidas, que se extendió a la moneda, al sistema financiero, hasta desembocar en una notable caída de la actividad económica.

Éste fue un momento dramático de la realidad de un país cuya clase gobernante, en medio del desorden y las presiones, devaluó la moneda para mejorar la competitividad de la economía, sin estar preparada para hacerse cargo de una decisión que haría correr serios riesgos a la sociedad (fuerte caída del salario real, aumento de la pobreza y la exclusión social). La responsabilidad política de los dirigentes reside también en la precaución de no generar cambios profundos cuando sobrevuela el desorden y se duda sobre el rumbo que se propone seguir.

De nuevo se puso en peligro la moneda nacional. Entre un peso depreciado y la codiciada moneda norteamericana se ubicó una tercera moneda con los bonos provinciales y las Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales (LECOP), que circuló por todo el país a raíz de la recesión, la escasez del crédito y la falta de circulante, llenando de incertidumbre y molestia a sus obligados poseedores, que no ignoraban que el respaldo de esos títulos radicaba en la solvencia del emisor, es decir, en el Estado nacional y los estados provinciales que reconocieron sus insolvencias. En el mismo escenario, la gravedad de los hechos hizo florecer una economía paralela con los centros de trueques, verdaderos mercados informales que configuraron una economía natural de cambio (hubo intercambio sin dinero) que contrastó con la economía monetaria.

En una situación de conmoción profunda como la que se vivió a partir de diciembre de 2001, Eduardo Duhalde, designado presidente de la Nación por la Asamblea Legislativa el 1° de enero de 2002, propuso la discusión de un amplio pacto de re-

forma política que apostaba a una renovación de las instituciones públicas y las prácticas partidarias. En momentos muy decisivos para el ordenamiento de la Argentina, convocó a todos los sectores al diálogo social para enfrentar el derrumbe del país, tras una propuesta que fue denominada Diálogo Argentino. El planteo fue efectuado junto con la Iglesia Católica y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y en las reuniones participaron entidades empresariales y asociaciones sindicales, organizaciones no gubernamentales y fuerzas políticas. Finalmente, la Argentina se fue estabilizando progresivamente y sin duda resultó una ayuda valiosa la política acertada del ministro de Economía Roberto Lavagna. El final de la recesión económica y una situación internacional favorable crearon el clima propicio para retomar el camino de la estabilidad.

El presidente Duhualde decidió acortar la duración del mandato otorgado por la Asamblea Legislativa para completar el período presidencial vacante dejado por De la Rúa, que vencía el 10 de diciembre de 2003, presionado por la represión a una marcha piquetera que causó dos víctimas en el mes de junio de 2002. Las elecciones nacionales fueron convocadas para el 27 de abril de 2003 con entrega del poder el día 25 de mayo. Ante la inminencia del proceso eleccionario, la pelea política entre duhaldistas y menemistas, que en un momento había quedado en manos de la Justicia, se resolvió cuando el congreso del partido peronista, dominado por los partidarios de Duhalde, suspendió a fines de enero las elecciones internas del 23 de febrero de 2003 y aprobó un sistema de "neolema" que habilitaba a Kirchner, Menem y Rodríguez Saá a representar al justicialismo en las elecciones presidenciales. Envuelto en una crisis de liderazgo, el Partido Justicialista trasladó sus propias disputas internas y contradicciones a las instituciones republicanas y al sistema político, arrojando incertidumbre a la convocatoria a elecciones nacionales. Con el sistema de "neolema", la estrategia de Duhalde buscó atraer al electorado no peronista para derrotar a Menem, ya sea en la primera o en la segunda vuelta. Una hábil jugada que redujo el sistema político a la interna peronista.

Con las elecciones nacionales de octubre de 2001 se abrió un período de *impugnación* de la política, de carácter inédito,

que se ha interrumpido con las elecciones presidenciales del 27 de abril de 2003, sin que se pueda afirmar que se ha cancelado. Ha desaparecido, es cierto, la irritación de los ciudadanos y se percibe una actitud expectante en la sociedad, durante el gobierno del presidente Kirchner, en el marco de un proceso de disgregación del sistema de partidos. El período comenzó con el malestar de los ciudadanos (que reconoce, sin embargo, una historia más antigua), que se reflejó en las urnas el 14 de octubre, dos meses antes de la renuncia de De la Rúa, que dio como resultado una cifra elevadísima entre el voto negativo y la abstención que alcanzó al 42,67% del padrón electoral. Este desatendido llamado de atención de una sociedad agotada tuvo su continuidad, a través de otras manifestaciones, en el colapso institucional del mes de diciembre de 2001, que derivó en el fracaso del gobierno de la Alianza. Ese movimiento de impugnación, que sacó a la luz la crispación de una sociedad cansada, produjo cambios profundos en la vida política, por momentos brutales, que afectaron la relación de los ciudadanos con las instituciones. No obstante, la renovación política tan aclamada no se realizó, y al final de ese proceso se quedaron todos. El largo calendario electoral del año 2003 no hizo más que revalidar los títulos de aquella dirigencia política que participaba del poder entre fines de 2001 y principios de 2002.

En efecto, a pesar de que el sistema de representación ha sido sentado en el banquillo de los acusados, la legitimidad electoral no ha sido cancelada a juzgar por el incesante desarrollo de las pruebas comiciales. El ciclo electoral que comenzó con las elecciones en Santiago del Estero en 2002 y continuó en el país en 2003 así lo demuestra.

Néstor Kirchner llegó al gobierno con un escaso 22% de los votos, que fueron aportados en su mayoría por el peronismo bonaerense, situación que convirtió a Duhalde en el "gran elector". Llegó, pues, acompañado por sólo una de las tres fracciones en la que se dividió el peronismo en la contienda electoral del 27 de abril, sin ejercer el liderazgo de su partido, sin mayoría parlamentaria propia, y con los gobernadores que ejercían su poder en la estructura justicialista. De ahí la imperiosa necesidad por restablecer la plena autoridad presidencial, sin lo cual no podía organizar su propia capacidad de gobierno. El resultado fue la instauración de una democracia basada en la opinión pública, a

tono con los cambios de época. La duda es si esto es suficiente como para construir un poder consistente y, al mismo tiempo, autónomo del Partido Justicialista.

El 25 de mayo el nuevo presidente inauguró un estilo de gobierno personalista que sorprendió y cautivó con rapidez a la mayoría de la opinión pública, tan pronto como pudo recuperar con un lenguaje simple viejas imágenes cargadas de demandas y aspiraciones postergadas. Se sabe que en un estilo político personalista no se puede opacar ni contradecir la figura del líder. El estilo de gobierno de Kirchner es una renovada demostración de que la política es un saber arquitectónico, que el poder es algo que se construye.

La opción de Kirchner fue clara desde el primer momento. En lugar de constituir un gobierno de coalición, dada su baja legitimidad electoral, se inclinó por formar un gabinete representativo del espacio electoral que lo había llevado al triunfo y por recostarse en la propia fuerza que le da el ejercicio de la autoridad presidencial. Con un estilo marcado por las decisiones rápidas y reservadas anunció el comienzo de una era de renovación política y de mejora en la calidad de las instituciones democráticas, que dejaría atrás la época menemista de corrupción política y de grandes negociados con los intereses corporativos. El poder que se construye desde ese discurso se despliega en una red de relaciones simbólicas que va acompañada de firmes decisiones políticas. El poder presidencial de Kirchner, como todo poder, produce efectos y se reviste de símbolos y gestos que se encaminan a la obtención de determinados bienes, que generan amplias aceptaciones subjetivas. El poder político tiene siempre un componente subjetivo, de personalización, su realidad no se reduce a la coacción y a la ley. Las decisiones inesperadas que conquistaron adhesiones se tomaron en el campo de la política, la ética y los derechos humanos, abriendo un horizonte de esperanza en un amplio sector que restaura la confianza social en el liderazgo presidencial y en las posibilidades de cambio. Por cierto, la pregunta es si ese poder presidencial será una fuerza real suficiente para llevar a cabo transformaciones de índole económica y social, en un sistema que ha funcionado durante mucho tiempo con otros hábitos y prácticas, y que cuenta con actores muy poderosos.

Aunque es muy pronto todavía para fijar juicios definitivos sobre un gobierno que recién comienza, interesa sin embargo presentar algunas dudas e interrogantes sobre el desarrollo futuro de este estilo de gobierno. La cultura política de los argentinos ha oscilado entre la legitimidad populista y la legitimidad constitucional. La característica que tiene esa primera forma es que, al apoyarse casi exclusivamente en la legitimidad de origen, descuida los principios inherentes al estado de derecho. Es, por cierto, un modo de legitimación que está más interesado en saber quién es el titular del poder, elegido por sufragio universal, que en conocer el contenido y los límites de ese poder, que debe garantizar los derechos individuales y las libertades públicas. Por supuesto, ese modo de legitimación está asociado con las tradiciones de pensamiento, con las prácticas políticas y con la producción de sentidos de la sociedad argentina. Para una concepción semejante, el espíritu de la democracia y el poder legítimo pasan más por el dominio de los hombres y la aplicación de la regla de mayoría que por un poder ejercido de acuerdo con una Constitución que fija atribuciones y competencias, establece procedimientos, define derechos y libertades, con el fin de preservar el estado de derecho, y así evitar los abusos y arbitrariedades que puedan sufrir los ciudadanos. Cabe esperar del presidente Kirchner la reafirmación permanente del principio de legitimidad constitucional como la manera más eficiente de mejorar la calidad institucional de la democracia.

BIBLIOGRAFÍA

Acuña, Carlos H., y William C. Smith, "La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales", en *Desarrollo Económico*, N° 141, Buenos Aires, abril-junio 1996.

Acuña, Marcelo Luis, *Alfonsín y el poder económico*, Corregidor, Buenos Aires, 1995.

Alaniz, Rogelio, *La década menemista,* Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 2000.

Botana, Natalio R., "Dos conceptos de ciencia política aplicados a la realidad argentina: predominio y hegemonía", en *Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, Buenos Aires, 1996.

———, "La tradición política en la Argentina moderna", en Julio Pinto (comp.), *Ensayos sobre la crisis política argentina/2*, Biblioteca Política Argentina, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1988.

Catterberg, Edgardo, *Los argentinos frente a la política. Cultura política y opinión pública en la transición argentina a la democracia*, Planeta, Buenos Aires, 1989.

Cavarozzi, Marcelo, *Autoritarismo y democracia (1955-1996). La transición del Estado al mercado en la Argentina*, Ariel, Buenos Aires, 1997.

Cheresky, Isidoro, "Creencias políticas, partidos y elecciones", en *Cuadernos,* Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 1991.

———, "Poder presidencial limitado y oposición activa como requisitos de la democracia", en *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*, N° 13, Universidad Nacional del Litoral, segundo semestre 1997.

Damill, Mario, "El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la convertibilidad", en *Boletín Informativo Techint*, 303, julio-septiembre 2000.

Ferreira, Rubio Delia, y Matteo Gorretti, "Cuando el presidente gobierna solo: Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional" (julio 1989-agosto 1994), en *Desarrollo Económico*, N° 141, Buenos Aires, abril-junio 1996.

Gerchunoff, Pablo, y Juan Carlos Torre, "La política de liberalización económica en la administración de Menem", en *Desarrollo Económico*, N° 143, Buenos Aires, octubre-diciembre 1996.

Landi, Oscar, *Reconstrucciones. La nueva forma de la cultura política*, Puntosur, Buenos Aires, 1988.

Lechner, Norbert, *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI Editores, Madrid, 1986.

Llach, Juan, *Otro siglo, otra Argentina. Una estrategia para el desarrollo económico y social nacida de la convertibilidad y de su historia*, Ariel, Buenos Aires, 1997.

Llanos, Mariana, "El presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997)", en *Desarrollo Económico*, N° 151, Buenos Aires, octubre-diciembre 1998.

Margheritis, Ana, *Ajuste y reforma en Argentina (1989-1995)*, Nuevo Hacer-Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1999.

Massum, Ignacio, *Alfonsín. Una difícil transición*, Editorial Métodos, Buenos Aires, 1999.

Melo, Artemio, *El gobierno de Alfonsín. La instauración democrática argentina (1983-1989)*, Homo Sapiens, Rosario, 1995.

Mora y Araujo, Manuel, *Ensayo y error*, Planeta, Buenos Aires, 1991.

Morales Solá, Joaquín, *Asalto a la ilusión. Historia secreta en la Argentina desde 1983*, Planeta, Buenos Aires, 1990.

Mustapic, Ana María, "Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina", en *Desarrollo Económico*, N° 156, Buenos Aires, enero-marzo 2000.

Naim, Moisés, *Latin America's Journey to the Market,* International Center for Economic Growth, Occasional Paper, N° 62, 1995.

Navarro, Mario F., "Democracia y reformas estructurales: explicaciones de la tolerancia popular y el ajuste económico", en *Desarrollo Económico*, N° 139, Buenos Aires, octubre-diciembre 1995.

Negretto, Gabriel L., *El problema de la emergencia en el sistema constitucional*, Editorial Ábaco, Buenos Aires, 1994.

Nino, Gargarella, Rodríguez, Krsticevic, Lerer, Sabasay, De Riz, Smulovitz, *El presidencialismo puesto a prueba*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

Nohlen, Dieter, y Liliana De Riz (compiladores), *Reforma institucional y cambio político*, Legasa-Cedes, Buenos Aires, 1991.

Nun, José, y Juan Carlos Portantiero (compiladores), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Puntosur, Buenos Aires, 1987.

O'Donnell, Guillermo, "¿Democracia delegativa?", en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires, 1997.

Palermo, Vicente, y Marcos Novaro, *Política y poder en el gobierno de Menem*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 1996.

Portantiero, Juan Carlos, "Menemismo y peronismo: continuidad y ruptura", en AA.VV., *Peronismo y menemismo. Avatares del populismo en la Argentina*, El Cielo por Asalto, Buenos Aires, 1995.

Quiroga, Hugo, "El poder democrático en la Argentina. Entre el gobierno de los hombres y el gobierno de las leyes (1989-1999)", en *Sociedad*, Facultad de Ciencias Sociales (UBA), N° 17/18, junio de 2001.

Romero, Luis Alberto, *Breve historia contemporánea de la Argentina*, FCE, Buenos Aires, 1995.

Schvarzer, Jorge, *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000*, A-Z Editora, Buenos Aires, 1998.

Serrafero, Mario D., *Reelección y sucesión presidencial*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1997.

Sidicaro, Ricardo, "Poder político, liberalismo económico y sectores populares, 1989-1995", en AA.VV., *Peronismo y menemismo. Avatares del populismo en la Argentina*, El Cielo por Asalto, Buenos Aires, 1995.

Strasser, Carlos, "Reforma y reelección. La onda reeleccionista y la argumentación democrática", en *Agora. Cuadernos de Estudios Políticos*, N° 8, Buenos Aires, verano de 1998.

Torre, Juan Carlos, *El proceso político de las reformas económicas en América latina*, Paidós, Buenos Aires, 1998.

Wise, Carol. "La convertibilidad en la Argentina: ¿los lazos que obligan?", en C. Wise y R. Roett, *Política de tasa de cambio en América latina*, Nuevo Hacer- Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2001.

Yannuzzi, María de los Angeles, *La modernización conservadora. El peronismo de los 90*, Editorial Fundación Ross, Rosario, 1995.

[illegible] Vicente, y Marcos Novaro, [illegible]
[illegible] Editorial Norma, Buenos Aires, 1998.

[illegible] Carlos, [illegible] y [illegible] Perrotti y [illegible] de la política [illegible] por Asalto, Buenos Aires, 1998.

[illegible] Hugo, "[illegible] durante el gobierno de los [illegible] y el gobierno de las leyes (1989-1995)", en [illegible] Facultad de [illegible] 1996.

[illegible] Luis Alberto, [illegible] de la Argentina, FCE, [illegible]

[illegible] Jorge, [illegible] de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1989 y 1999, AZ Editora, Buenos Aires, 1999.

[illegible] Buenos Aires, 1997.

[illegible] y sectores populares [illegible] Autoritarismo y [illegible] de la Argentina, El Ciclo por Asalto, Buenos Aires, 1998.

[illegible] Carlos, [illegible] y la [illegible] democrática", en [illegible], N° 4, Buenos Aires, verano de 1998.

[illegible] Juan Gabriel, [illegible] Paidós, Buenos Aires, 1998.

[illegible] Buenos Aires, 2001.

[illegible] Colección Rosa, Rosario, 1995.

III



La economía y la política económica: del viejo al nuevo endurecimiento

por MARIO DAMILL

áginas
ciones

₳ 6500 – Recargo envío al interior ₳ 500

Se pone en ma
conversión de

diante la paridad por ley de ₳ 10.000 por dólar, e
vicios y el congelamiento en otros, el Gobierno e
nflación al 1 %; sin embargo, subsisten dudas so

one en marcha, hoy, el nuevo ma económico basado en un ma de convertibilidad del l y de desindexación de pre- ue apunta a generar una rá- stabilidad, reflejada en una ón cercana al 1 % mensual.

an, aprobado el miércoles úl- or la Cámara de Diputados, un dura regla de conversión stablece una relación de australes por dólar, lo cual a un retorno al denominado oro-divisa.

analistas sostienen que el ma representa una audaz ju- stabilizadora no sólo por el miento del tipo de cambio,

indexar precios, que reducir- rtir de este mes la tasa de in-

Cómo definir la cuota de los se

Alquileres

El costo de abril surge de la variación del tipo de camb 1990 a marzo de 1991, es decir un 100 %, más una tasa d En la práctica el alquiler de abril sufrirá una quita de Para alquileres posteriores a mayo de 1990, el precio su ción del dólar desde el comienzo del contrato hasta mar el 12 % anual.

Garajes

Corresponde igual tratamiento que para los alquiler haya contratos de por medio.

Créditos hipotecarios

Igual tratamiento que para los alquileres. Aquí la quit zar al 30 % de la última cuota.

Educación privada

La cuota debe ser similar a la de marzo

La Nación, 1º de abril de 1991.



Aires, lunes 1º de abril de 1991

rcha la austral

esagio en algunos
ra reducir rápidamente
la desindexación

cios

mayo de
% anual.
el 37 %.
la varia-
1991 más

nque no

a alcan-

es en su

con contratos anuales deberán cumplir sin dilaciones el esquema desindexatorio aprobado por el Parlamento, lo cual en la práctica generará importantes desagios en los alquileres y congelamientos en la educación privada y en sistemas de medicina prepaga.

Respecto de los servicios en los que no median contratos, el ministro Cavallo recomendó días atrás que el consumidor reclame la aplicación de la ley, en busca de garantizar el efecto deflacionario en los precios.

Precisamente, una de las claves centrales del esquema es la deflación en los precios relativos, que determinaría una recomposición real en el precio del tipo de cambio, cuyo nivel actual deja entrever un retraso frente al comportamiento-

En el cuarto de siglo iniciado a mediados de los años setenta la Argentina extravió el rumbo del crecimiento económico y de la inclusión social que, de un modo socialmente conflictivo y a un ritmo relativamente lento en comparación internacional, había venido siguiendo, sin embargo, por décadas. Poco a poco, la pregunta acerca de "por qué este país no es Australia" o Canadá, que rondó durante mucho tiempo ciertos debates académicos, pareció despoblarse de sentido.

En el año 2001, antes del colapso del régimen de convertibilidad, el valor del producto anual por habitante era apenas igual al de 1975, medido a precios constantes. Además, las desigualdades en su distribución se habían acentuado considerablemente.

Las palabras crisis, inestabilidad, concentración, desempleo, marginalidad, exclusión, pasaron a contarse entre las más utilizadas del vocabulario económico cotidiano. La desocupación se constituyó, en especial desde mediados de los años noventa, en un problema nuevo por su magnitud y su

persistencia, en una sociedad que no la había experimentado de manera tan virulenta en ningún momento de su historia anterior. La pobreza, la indigencia y sus secuelas como la subalimentación y la deserción escolar adquirieron también, aun antes de las convulsiones de fin de período, intensidades sin precedentes. La sociedad se hizo más heterogénea, al igual que el aparato productivo, donde algunas firmas y sectores se modernizaban mientras que otros sobrevivían en la informalidad y el atraso relativo o simplemente desaparecían.

El endeudamiento externo y la "desindustrialización" son otros de los ejes temáticos que hilvanan la historia económica de esta etapa del país, a través de sucesivos gobiernos, al igual que la permanente tensión entre el papel del Estado y el del mercado en la determinación del curso de la economía nacional.

El pobre desempeño económico arrastró consigo las grandes expectativas de mejora en la calidad de vida de la población, que habían despuntado con la apertura democrática de 1983. Alternando buenas, malas y peores, la debilidad e ineficacia de las instituciones políticas y el fracaso económico tendieron a alimentarse mutuamente.

Dos profundas crisis, económicas pero también políticas y sociales, limitan el período. Se identifican con sendas devaluaciones de la moneda: el Rodrigazo, de mediados de 1975, que inauguró una época de muy alta inflación, y la depreciación cambiaria de enero de 2002, que puso fin a poco más de una década de convertibilidad y, con ello, cerró verdaderamente el siglo XX en la Argentina.

Una diferencia esencial entre esos dos acontecimientos revela uno de los temas centrales de la historia de esta etapa: en 1975 los componentes financieros de la crisis tuvieron poco peso. En 2001-2002, en cambio, los problemas relativos al crédito internacional y al endeudamiento externo e interno fueron cruciales. Esta última fue una crisis de una economía financieramente "abierta", es decir, expuesta a un alto grado de movilidad de capitales. El de 1975, en cambio, fue el último cataclismo de la economía "financieramente cerrada" de la segunda posguerra.

Desde comienzos de los años treinta, en efecto, la economía nacional había experimentado, como el conjunto de América

latina, muy escasos ingresos de capitales financieros desde el exterior, y las salidas de fondos estaban limitadas por medidas de control de cambios. Una manifestación de este relativo aislamiento financiero es que la deuda externa era muy pequeña hasta mediados de los años setenta.

La etapa que se inició entonces, y que se extendería por poco más de un cuarto de siglo, es la última de las tres grandes fases en que, en una aproximación a vuelo de pájaro, puede dividirse la evolución económica del país en la centuria pasada. Las mismas coinciden, además, con los grandes cortes de la evolución económica mundial.

El siglo se había iniciado con una economía muy abierta al comercio y también a los movimientos de capitales internacionales, estructurada en el último cuarto del siglo XIX, con el esquema de patrón oro como eje institucional del sistema macroeconómico. Esa etapa, en la que el dinamismo económico provenía principalmente del sector agroexportador pampeano, concluyó con la depresión mundial y el cierre de los mercados externos de 1930-1932.

Durante los años que siguieron, los movimientos de capitales se mantuvieron en niveles muy reducidos en todo el mundo. Primaban las restricciones a la movilidad de fondos, los controles a las operaciones cambiarias. En ese nuevo contexto, a partir de 1933, la economía nacional se movió progresivamente hacia un esquema muy diferente del anterior. El papel dinámico del sector agropecuario se debilitó y, en cambio, la actividad industrial adquirió mayor importancia. El crecimiento se orientó "hacia adentro", es decir, apuntó hacia el mercado interno, ahora protegido de la competencia de las manufacturas importadas por restricciones al comercio y altos impuestos a las compras en el exterior de aquellas mercancías cuya importación no estaba prohibida. Es la fase conocida como de "industrialización sustitutiva de importaciones", que concluyó en cierta forma con la crisis de 1975.

Comenzó entonces la última etapa, nuevamente con una economía más abierta, en la que se gestaría el problema del endeudamiento. Este período, a lo largo del cual se experimentaron varias crisis, hasta el colapso de 2001-2002, se desarrolló en articulación con una intensa fase de "globalización financiera" mundial. Ésta se acentuó sobre todo a partir del pri-

mer shock del petróleo, de 1973, luego del cual se volcó a los mercados financieros internacionales una gran cantidad de fondos prestables, provenientes del reciclaje de las rentas del petróleo: los petrodólares. Esto dio un impulso notable al desarrollo de los mercados de crédito privados en el mundo e hizo posible que economías que habían estado relativamente aisladas financieramente, como las latinoamericanas, pudiesen acceder al financiamiento externo de origen privado en cantidades apreciables y, en un principio, a tasas relativamente bajas. Estas nuevas condiciones financieras externas abrirían nuevas oportunidades y harían viables cursos de acción y políticas económicas que no lo habían sido en las circunstancias precedentes, aunque al costo, que en algunos casos resultaría luego imposible de afrontar, de un mayor endeudamiento en moneda extranjera.

El saldo en materia de crecimiento económico fue positivo en las dos primeras de las grandes etapas mencionadas, aun cuando las formas de funcionamiento de la economía y las políticas económicas fueron muy diferentes. Más allá de las fluctuaciones normales, y de algunas muy acentuadas, como las largas contracciones de 1914-1917 y 1930-1932, el producto por habitante, un primer indicador agregado del crecimiento económico, se incrementó en ambos períodos. Lo hizo a un ritmo anual medio de 0,8% desde principios del siglo hasta 1932, y a una media de 1,75% entre 1933 y 1975. El mejor desempeño aparente en la fase intermedia no se debió a que el producto haya crecido más rápidamente, sino a una acentuada declinación de las tasas de crecimiento poblacional.

Pero el panorama se ensombreció desde mediados de los años setenta. En contraste con las etapas previas, el producto por habitante no varió entre 1975 y 2001, aunque si la comparación incluye 2002, el balance es negativo: arroja una declinación anual media de 0,45%.

Si bien el valor del producto por habitante prácticamente no varió entre 1975 y el inicio del nuevo milenio, la participación de los distintos sectores productivos en su generación sí se alteró, y de un modo notable. El hecho más llamativo ha sido la declinación de las industrias manufactureras, cuya contribución al producto bruto interno se redujo a sólo dos tercios de lo que era en 1975. En 2002 la industria generaba apenas 16% del

producto total. Esa retracción no se concentró en una fase en particular: como tendencia, atravesó todo el período. La declinación industrial tuvo una contrapartida casi exacta en el aumento de la participación de los sectores productores de servicios en el PBI, que en ese último año superaron el 68% del valor total generado.

Es normal que los sectores de servicios ganen participación a lo largo de los procesos de desarrollo, y que por contrapartida lo pierdan los que producen bienes. Pero aquí no se trata de eso. Puesto que el producto total por habitante no aumentó entre los extremos de esta etapa, el retroceso de la participación de las manufacturas no es un reflejo de la "terciarización" propia del desarrollo, en el que todos los sectores se expanden aunque algunos lo hacen más rápidamente. Por el contrario, refleja una contracción absoluta de la generación de bienes manufacturados por habitante. Hubo también una caída importante de la participación del sector de la construcción, que en 2002 representaba sólo 3,7% del PBI total. El sector agrícola-ganadero ganó peso, aunque apenas alcanzaba a 8,7% del producto en 2002. El conocimiento del importante papel que ese sector tiene en otros aspectos de la economía, especialmente en las exportaciones, puede hacer que esa cifra resulte sorprendente para el ciudadano común.

La tendencia al retroceso del sector industrial desde mediados de los años setenta es uno de los factores que explican el muy pobre desempeño de la economía nacional en materia de generación de empleo, rasgo que se acentuó en la última década del siglo pasado.

Sin embargo, incluso en el subperíodo de expansión más veloz del producto manufacturero, entre 1990 y 1994, fue también muy insatisfactoria la creación de puestos de trabajo en este sector, aunque por razones diferentes. En este caso pesó decisivamente el hecho de que los aumentos de la productividad laboral fueron muy grandes, merced a la incorporación de bienes de capital importados favorecida por el "dólar barato" de esos años. De modo que se necesitaban muchas menos horas de trabajo para producir los mismos bienes. En el mismo sentido operaron procesos de reorganización de la actividad productiva con que las empresas procuraron afrontar las nuevas condiciones de apertura al comercio y de estabilización de

precios establecidas al comienzo de la convertibilidad. En muchos casos estos emprendimientos no tuvieron éxito, lo que naturalmente también alimentó la destrucción de puestos de trabajo.

Las cifras son muy elocuentes: las manufacturas generaban 35% de los puestos de trabajo urbanos hacia 1975, pero esa participación declinó a 30,2% en 1980 y bajó a 23,3% en 1990. En 2001 había descendido a tan sólo 16%, es decir, a menos de la mitad de la participación de mediados de los años setenta.

En los años noventa, en especial, es precisamente lo acontecido en la industria manufacturera lo que explica el retroceso de la proporción de habitantes ocupados en posiciones laborales de tiempo completo, es decir, de más de 35 horas de trabajo semanales. Mientras que en 1975 las personas con ocupaciones de este tipo alcanzaban a 35,7% de la población urbana, esa proporción bajó a sólo 30% en 1996-2000, en promedio. Para verlo con mayor claridad: esa declinación de 5,7 puntos porcentuales de la población aplicada a la población promedio de 1996-2000, de alrededor de 35,1 millones de personas, significa aproximadamente 2 millones menos de ocupados a tiempo completo.

Por el contrario, la cantidad de gente en condiciones y con voluntad de trabajar, la población activa, mostró una fuerte tendencia a incrementarse a lo largo del último cuarto del siglo precedente, pasando de 38,7% de la población total en 1976-1980 a 42,2% en 1996-2000, lo que refleja fundamentalmente el aumento de la presencia femenina en el mercado de trabajo. Reiterando el procedimiento anterior, puede estimarse que este aumento de la población activa equivale a la incorporación de más de 1,2 millones de personas a la fuerza de trabajo.

Como la proporción de la población deseosa de trabajar tendió a aumentar, pero la proporción de empleos a tiempo completo declinó, la contrapartida ha sido un aumento abrupto del subempleo horario, que consiste en ocupaciones de menos de 35 horas semanales, y del desempleo. La tasa promedio de desempleo abierto de 1996-2000 resultó de casi 15% de la población activa, lo que equivale a cuatro veces y media la tasa estimada para 1976-1980, al comienzo de esta etapa. La tasa de subocupación se triplicó, a su vez, entre los mismos períodos.

También los salarios reales tendieron a declinar en esta fase.

El salario real medio en la industria manufacturera de la segunda mitad de los noventa fue, por ejemplo, un 27% más bajo que el promedio de 1976-1980, y éste ya era poco más de 30% inferior al del quinquenio precedente.

Estos dos elementos, es decir, el empeoramiento del panorama laboral en materia de empleo y la tendencia declinante de los salarios, se cuentan entre los factores que alimentaron el deterioro de la equidad distributiva. Agrupando a los hogares en tres estratos, el 40% de los hogares de menores ingresos, el 40% intermedio y el 20% superior, se observa que, en 1974, el 40% de los hogares de menores recursos recibía un 23,4% del ingreso total generado en la economía. Esa participación había bajado a 16,8% en 2000. Las principales caídas se produjeron entre 1974 y 1980, y luego entre 1990 y 1995, aunque esta última contiene en su seno el mejor período durante el régimen de convertibilidad. La participación del 40% de los hogares que ocupan el lugar intermedio en la distribución tendió también a declinar. En cambio, el grupo constituido por el 20% de ingresos más elevados vio aumentar su participación desde un 35,6% en 1974 a 45,6% en 2000. En 1975 el ingreso anual total de este último grupo equivalía a una vez y media el obtenido por el grupo formado por el 40% de los hogares más pobres. Esa proporción se había duplicado, prácticamente, hacia el fin del período.

Otros indicadores de vulnerabilidad social empeoraron también a la par que desmejoraba la equidad distributiva. Así, el porcentaje de individuos por debajo de la línea de pobreza era de 4,4% en 1974, pero había pasado a 8,3% en 1980, y saltaría luego a 21,8% en 1991, y a 35,4% en 2001. Por su parte, el porcentaje de individuos indigentes mudó de 1,7% en 1974 a 3,3% en 1991 y a 12,2% en 2001.

Esta descripción inicial enfatiza las principales tendencias de la economía y las comparaciones entre los extremos del período 1975-2001, por lo cual posiblemente aparecen algo exagerados ciertos trazos de continuidad. Sin embargo, hubo varias etapas marcadamente diferentes dentro de este cuarto de siglo, en especial considerando el diseño y las orientaciones de la política económica. Se identifican a continuación, sucintamente, las principales de esas fases, que serán descritas en mayor detalle en las secciones siguientes.

En una primera aproximación, cabe distinguir tres subperíodos principales. Una fase inicial de apertura financiera, endeudamiento y crisis, que se cierra en 1982, y que se desarrolla enteramente durante el gobierno militar del Proceso. Una fase intermedia, entre 1982 y 1990, durante la cual queda comprendido enteramente el primer gobierno democrático, con la presidencia de Raúl Alfonsín. En estos años ya no se cuenta con acceso a los mercados externos de crédito privado, pero se tiene que hacer frente al peso de la deuda adquirida en la etapa anterior, lo que condiciona y limita grandemente los márgenes de acción de las políticas económicas. Y una fase final cuyos elementos dominantes se asemejan a los de la primera: apertura comercial y financiera, endeudamiento y crisis; ésta es la década de convertibilidad, que se desarrolla desde entrado el primer gobierno de Carlos Menem hasta el caótico fin del encabezado por Fernando de la Rúa.

LA ECONOMÍA DEL PROCESO: REFORMA FINANCIERA Y APERTURA, ENDEUDAMIENTO Y CRISIS

Los antecedentes: acumulación con "represión financiera"

La afirmación de que el modo de acumulación dominante en la economía argentina en la posguerra atravesaba, a mediados de los años setenta, una profunda crisis, parece incontrovertible. Ese proceso, con eje en la industrialización sustitutiva de importaciones, había conformado una economía semicerrada, con un sector industrial protegido y fuertemente oligopolizado y un sector agroexportador de escaso dinamismo. Las limitaciones de ese esquema parecían imponer un drástico cambio de rumbo. Sin embargo, los años no han diluido las dudas en relación con la tesis del "agotamiento", y parece sensato al menos matizarla. Un primer hecho destacable es el ritmo de crecimiento global alcanzado en los años previos. Entre 1946 y 1974 el PBI se incrementó a un ritmo medio de 3,5% al año, y en el lapso 1964-1974 lo hizo a una tasa superior al 4,5% anual, sin atravesar una sola recesión. Puede parecer un desempeño relativamente pobre comparado con el de los tigres

asiáticos o el del Brasil del "milagro", pero contrasta vivamente con el estancamiento que le seguiría.

Una segunda constatación: aquella expansión se apoyaba en la acumulación financiada casi exclusivamente con el ahorro generado internamente. Los recursos externos absorbidos por la Argentina eran de muy reducida significación. En todo el lapso 1961-1975 la inversión se mantuvo próxima a 20 puntos del PBI, de los cuales sólo el equivalente a 0,3% del producto por año, en promedio, se financiaba con recursos del exterior. Incluso una fuente tradicional de inestabilidad como la constituida por el pobre desempeño del comercio exterior del país había tendido a aliviarse hacia fines de los años sesenta. Entre 1964 y 1974 la economía se expandió año tras año sin enfrentar crisis de balance de pagos comparables a las del pasado. Esto era un reflejo del relativo éxito de las políticas de promoción de exportaciones no tradicionales: las exportaciones industriales, que apenas llegaban a 3% del total hacia 1960, habían alcanzado a 24% en 1975. El sesgo "anticomercio" que se atribuía al modelo basado en la sustitución de importaciones se iba alterando en forma paulatina.

Si el balance de pagos mostraba una tendencia de largo plazo relativamente favorable, en el plano fiscal, por el contrario, se acumulaban tensiones y problemas, vinculados con las formas de financiamiento de la acumulación que caracterizaban al modelo sustitutivo, pero también con el sesgo populista de las políticas del período 1973-1974.

Por un lado, el Estado jugaba, en el modelo de acumulación basado en la sustitución de manufacturas industriales, un papel central tanto en la generación de ahorros cuanto en su asignación. La inversión era financiada en parte a través de mecanismos de ahorro forzoso y transferencias de riqueza financiera entre sectores, como el llamado "impuesto inflacionario". Las regulaciones de tasas de interés, los mecanismos de crédito dirigido y los controles de cambios conformaban un régimen que suele designarse como "de represión financiera". Éste, juntamente con la manipulación estatal de determinados precios, define el carácter heterodoxo de ese modelo de acumulación.

La centralidad del Estado como orientador de la inversión y como generador de "cuasi rentas políticas" había favorecido el desarrollo de modalidades corporativas de negociación de las

demandas, particularmente en relación con el surgimiento de redes de intereses comunes entre sectores productivos privados y segmentos de las burocracias públicas así como la distribución de esas rentas que, por ejemplo, permitió al movimiento sindical fortalecerse en torno a la discusión de la participación laboral en las rentas de la industria protegida. Estas modalidades condicionarían notablemente las fases siguientes.

Los antecedentes: alta inflación

En 1975 el gobierno peronista que había sido elegido en 1973 atravesaba su crisis final, en un cuadro de inflación reprimida y muy elevado déficit fiscal, cubierto en gran medida con emisión monetaria. La muerte de Juan Perón, ocurrida a mediados del año anterior, había dado por tierra con el precario equilibrio político que éste había intentado construir. La fragorosa lucha sucesoria que siguió tuvo efectos devastadores sobre la escena política.

El "Rodrigazo", un intento de producir una fuerte devaluación real y de incrementar las tarifas públicas mediante un *shock* nominal, para corregir los desequilibrios de balance de pagos y fiscal que presentaba por entonces la economía, coincidió con esa grave crisis política y encontró una intensa resistencia salarial. La aceleración inflacionaria que tuvo lugar como consecuencia de ese conjunto de factores marcó el inicio de una nueva etapa. La naturaleza del proceso inflacionario sufrió una transformación. Desde ese momento, sólo en dos oportunidades, en 1980 y 1986, las tasas de inflación cayeron por debajo de 100% anual. Volverían a hacerlo nuevamente recién en 1991, durante el plan de convertibilidad.

La persistencia de tasas de inflación muy elevadas durante un período prolongado favoreció la extensión de prácticas, instituciones y mecanismos de formación de expectativas muy adaptados a la alta inflación. El régimen de alta inflación en el que operó la economía argentina desde entonces se caracterizaba centralmente, según el análisis desarrollado por Frenkel, por una trama de contratos en los que predominaba la indexación automática a la inflación pasada, y por mecanismos de formación de expectativas congruentes con tales prác-

ticas. En alta inflación los contratos en términos nominales tienden a desaparecer o bien se establecen por plazos muy cortos, como sucede con los depósitos a interés en el sistema financiero.

En los mercados de bienes, servicios y trabajo, las reglas de indexación surgen como forma de reducir los costos de renegociación y de conflicto que resultarían del establecimiento de contratos nominales que, en un contexto de inflación alta, deberían revisarse muy frecuentemente. La dinámica macroeconómica de corto plazo en las condiciones del régimen de alta inflación difiere de la propia de una economía menos adaptada al fenómeno inflacionario. En una economía caracterizada por indexación generalizada, en ausencia de *shocks*, como una devaluación o una suba de tarifas, por ejemplo, la inflación de un período tendería a igualarse a la del lapso precedente. Los contratos indexados trasladan la inflación pasada al presente, por lo que el fenómeno adquiere carácter inercial. Además, si los períodos de reajuste de los contratos indexados se acortan, la inflación gana también volatilidad, es decir, se hace más variable debido a que los efectos de *shocks* se transmiten más rápidamente al conjunto del sistema de precios.

De tal modo, el conjunto de normas y prácticas que resultan de las conductas microeconómicas defensivas produce un resultado global de mayor inestabilidad económica e incertidumbre. Si la inestabilidad de corto plazo era un rasgo característico de la economía argentina en la fase de acumulación heterodoxa, la configuración del régimen de alta inflación creó condiciones en las que la intensidad de las fluctuaciones macroeconómicas podía tornarse aún mayor.

De la apertura financiera a la crisis

En 1976 se inició, con el golpe militar que derrocó a Isabel Perón, un intento de cambio radical de las condiciones de funcionamiento de la economía. El modelo de desarrollo semicerrado y el papel decisivo del Estado en la asignación de recursos y en la distribución del ingreso fueron entonces cuestionados globalmente. El sesgo nacionalista-intervencionista de los estamentos militares y sus tradicionales resistencias a las

críticas liberales al modelo heterodoxo cedieron ante el convencimiento de que éste había creado las condiciones en que la subversión política y social se desarrolló desde finales de los años sesenta.

En el plano económico se trataba de dar a los mercados el papel central en la asignación de recursos. Se apuntaba así, al menos en el discurso, puesto que la práctica distó largamente de plasmar esa concepción, a reducir la intervención estatal en la definición de "cuasi rentas políticas" en beneficio de la industria protegida y de sectores asalariados, a desarticular el régimen de represión financiera y a abrir la economía a la competencia externa.

Las políticas aplicadas en un comienzo no se apartaron, sin embargo, de las características de los planes de ajuste tradicionales, basados en devaluación y reducción del gasto público, excepto por la profundidad del cambio regresivo en la distribución del ingreso producido en 1976. La breve fase de 1976-

---

El principio de subsidiariedad del Estado

Corresponde indudablemente al Estado el control superior de la economía para asegurar la competencia en el mercado y los intereses generales de la Nación, así como la orientación y el impulso de la economía mediante los mecanismos de estímulo y desaliento que tiene a su disposición, tales como el impositivo y el crediticio, así como también la regulación del equilibrio para lograr el desenvolvimiento de los diversos sectores, evitar los abusos de los más fuertes sobre los más débiles y asegurar la igualdad de oportunidades para todos, que llevará a una justa distribución de la riqueza.

Lo antedicho no significa, sin embargo, que el Estado deba intervenir en la economía en forma tal que pretenda reglamentar minuciosamente la actividad de la empresa privada, quitando toda oportunidad de libertad de decisión en cuanto a la producción y a las mejores formas de hacerlo, o pretendiendo anular el mecanismo del mercado como principio básico orientador de la actividad económica y sustituirlo por complicadas reglamentaciones oficiales.

Fuente: José Alfredo Martínez de Hoz, *La Nación*, 3 de abril de 1976.



El ministro de Economía, José Alfredo Martínez de Hoz, sale de la Casa de Gobierno, 23 de mayo de 1977.

1977 presentó un rasgo esencial: antes que un cambio drástico en el modo de acumulación, se produjo entonces una recomposición de las condiciones de funcionamiento del modelo vigente con anterioridad. El resultado del comercio con el exterior mejoró rápidamente, y lo mismo sucedió con la situación fiscal.

En esos años la oferta agropecuaria aumentó considerablemente, por cambios de tipo tecnológico y de organización de la producción cuya adopción generalizada coincide con el inicio del Proceso. De manera que era posible prever una atenuación del problema de vieja data, característico de la economía argentina, de la escasez de divisas como un limitante crucial del crecimiento. En lo inmediato, este factor favorable coadyuvó a la mejoría del balance de pagos.

Sin embargo, el gobierno militar no encaró medidas sustantivas para modificar algunos de los problemas estructurales vi-

sibles ya con claridad en la primera mitad de los años setenta, como los relativos al financiamiento del sistema previsional y de los regímenes de promoción industrial vigentes. Además, contradictoriamente con el discurso antiestatista adoptado por la conducción económica de la época, luego de una reducción inicial del gasto público basada en el congelamiento de los salarios, se observó un fuerte incremento de aquél, debido a una notable expansión de la inversión pública. Esta política favoreció el crecimiento de diversos sectores empresariales proveedores y contratistas del Estado, beneficiarios también, en algunos casos, de la promoción industrial. Al calor de estas medidas de desarrollaron y fortalecieron algunos conglomerados económicos de origen nacional que adquirirían protagonismo en diversos momentos, más adelante. Los gastos militares y en rubros de "seguridad" crecieron también significativamente en este período, como también los relativos al ambicioso programa nuclear y nucleo-energético, por ejemplo.

La inflación continuó mostrando una persistente resistencia a la baja. Pese a esto, la economía parecía por entonces en condiciones de recuperar el sendero de crecimiento, a partir de una mejor situación en relación con los desequilibrios macroeconómicos básicos. Sin embargo, una política de reformas graduales del modo de acumulación no formaba parte de la agenda del régimen. En cambio, habría de reforzarse la tendencia a producir un cambio radical de las reglas básicas de la economía.

A mediados de 1977 una reforma financiera cambió profundamente la forma de funcionamiento del sistema financiero, liberando las tasas de interés y colocando en manos de los bancos las decisiones de asignación del crédito, que anteriormente correspondían en gran medida al Banco Central. Es decir, se procuró establecer reglas de mercado para el funcionamiento financiero interno.

Poco después de que esa reforma entrara en vigencia, frente a la persistencia de la inflación, la política macroeconómica puso el acento en la creación de dinero: el Banco Central comenzó a aplicar medidas monetarias muy restrictivas. En las nuevas condiciones financieras, eso dio lugar también a un hecho novedoso: se produjo una suba muy fuerte y rápida de las tasas de interés, ahora libres.

Fue en esos meses, en la segunda mitad de 1977, cuando empezó a perfilarse, en ese nuevo marco financiero, la imagen del "ahorrista" común y corriente que camina mirando las pizarras y comparando tasas en busca de las mejores, o consultando algún órgano de prensa especializado, en busca de la misma información.

A pocos meses de andar, esa política monetaria restrictiva no estaba aún dando buenos resultados en materia de control de la inflación. Pero, al aumentar fuertemente el costo del crédito, amenazaba con abortar la recuperación económica. Esto no la hizo popular entre los militares, que veían con malos ojos el riesgo de una recesión, la que podía poner dificultades en el proceso represivo que venían desarrollando.

Es entonces cuando comienza a perfilarse una política de estabilización novedosa, diseñada sobre bases completamente distintas. Una política de estabilización "de economía abierta", que habría de basarse en el llamado "enfoque monetario del balance de pagos". Esta nueva etapa durante el gobierno militar abarca el decisivo lapso 1978-1981. Políticas de diseño similar, que habrían de tener destinos semejantes, se aplicaron casi simultáneamente en Chile y en Uruguay, configurando lo que se conoce como "las experiencias de apertura financiera del Cono Sur de América latina", de fines de los años setenta.

El problema que las prácticas de indexación significaban para la política de estabilización fue reconocido explícitamente hacia 1978 por las autoridades económicas. Desde fines de ese año se llevó a cabo un intento de quebrar la trama de contratos indexados y los mecanismos de formación de expectativas en función de la inflación pasada, utilizando el tipo de cambio nominal como instrumento antiinflacionario. Se optó por no intervenir directamente sobre los contratos privados. El "disciplinamiento" de los formadores de precios y de los asalariados debería provenir de la apertura comercial, cuyo ritmo se decidió acelerar. La apertura llevaría a un aumento de la competencia, particularmente en el sector industrial hasta entonces protegido. Con la apertura y la prefijación de las tasas de devaluación mensuales según una secuencia decreciente (la "tablita"), la inflación interna debería tender a igualarse a la inflación internacional.

En teoría, en una economía pequeña plenamente abierta al

comercio internacional, los precios internos se igualarían a los vigentes en el mercado mundial, multiplicados por el tipo de cambio. Esto implicaba más impuestos o aranceles y menos subsidios. Así, a la larga, con la paridad cambiaria fija, la inflación interna y la internacional resultarían iguales.

Ése debía ser el punto de llegada. Al momento de lanzarse el nuevo plan, a fines de diciembre de 1978, las tasas de inflación mensuales eran del orden de 9%. Sin embargo, la corrección del tipo de cambio fue de 5,2% en el primer mes de vigencia de esta política, muy por debajo de la inflación de los meses previos, y decrecería luego mes a mes, tendiendo a cero, según la secuencia anunciada con cierta anticipación. Se suponía que la convergencia entre las tasas internas y externas de inflación habría de alcanzarse en forma gradual.

Un problema crucial de *timing* se le planteó a la política de estabilización. Durante varios meses las tasas de inflación se mantuvieron sustancialmente por sobre las tasas de devalua-



Henry Kissinger, junto al ministro Martínez de Hoz, durante su visita a la Argentina, 26 de junio de 1978.

ción prefijadas. Se produjo así una muy significativa sobrevaluación cambiaria.

Mientras el "disciplinamiento" de los formadores de precios y de los asalariados parecía progresar con lentitud puesto que los precios internos y los salarios en dólares subían, un nuevo elemento, que resultaría decisivo por sus efectos de largo plazo sobre la economía, aparecía con intensidad en la escena económica: los movimientos internacionales de capitales. En la fase anterior, de acumulación heterodoxa, los movimientos de capitales eran limitados y estaban normalmente sujetos a restricciones. El cambio en este período fue drástico. Los controles a los movimientos de capitales fueron progresivamente eliminados, y la economía pasó a estar financieramente abierta.

La tasa de cambio fue utilizada como instrumento de la estabilización de precios y no para alcanzar determinado saldo del comercio. Se esperaba que este último sufriese algún deterioro inicial como resultado de la apertura comercial y de la apreciación cambiaria, pero se asumía que la fluidez que mostraban por entonces los mercados financieros internacionales garantizaría el financiamiento del déficit del comercio mediante ingresos de capitales desde el exterior. En este sentido, la apertura financiera era concebida como plenamente funcional a la política de estabilización: permitiría financiar el déficit comercial al que posiblemente daría lugar la combinación de políticas escogida.

En condiciones de total apertura a los movimientos de capitales, la tasa nominal interna de interés para operaciones en pesos tendió a igualarse a la tasa internacional, más la tasa de devaluación esperada, que en este caso coincidía inicialmente con la pautada en la tablita, más una prima por riesgo. Pero así determinada la tasa nominal media, la persistencia de la inflación hizo que la tasa de interés real, descontada la inflación, resultase inicialmente negativa. Las tasas negativas incentivaron la demanda de crédito interno y externo, lo que alimentó a su vez la demanda agregada y favoreció la expansión de la economía. El ingreso de divisas permitió además la acumulación de reservas en el Banco Central. La política de estabilización de economía abierta resultaba así, en algunos aspectos, muy diferente de las tradicionales: en lugar de contracción económica generaba expansión, financiada en gran medida con fondos del exterior, alejando en lo inmediato el riesgo de un mayor desempleo.

Hacia fines de 1979, sin embargo, la ya notoria sobrevaluación de la moneda parecía tornar cada vez más riesgoso el endeudamiento en dólares. Esto repercutió en las tasas de interés internas, que se elevaron impulsadas por las mayores expectativas de devaluación y por el mayor riesgo, y pasaron a ser positivas en términos reales.

Ya por entonces algunos sectores productivos locales enfrentaban pérdidas de ventas debido a la competencia de los productos importados, en condiciones de apertura comercial y dólar barato. El sector agropecuario, uno de los soportes iniciales del régimen militar y pilar de la economía nacional en los primeros discursos del ministro Martínez de Hoz, y el sector industrial fueron en especial víctimas de estos factores. El término "desindustrialización" se acuñó en estos años, en los que la producción interna de manufacturas fue desplazada crecientemente por importaciones de bienes producidos en el resto del mundo. El sector agropecuario es también afectado por la caída de su tasa de rentabilidad.

Así, el nivel de actividad dejó de expandirse y enseguida comenzó a declinar. Eso, combinado con la suba de las tasas de interés, empeoró la situación de los deudores, agropecuarios y otros. Así, maduraron condiciones para una crisis financiera, que se inició en marzo de 1980, con la quiebra del que era por entonces el mayor banco privado nacional, el Banco de Intercambio Regional (BIR), a la que siguió la de varias otras entidades. El sistema financiero se había expandido muy rápidamente en los meses previos, alimentado por fuertes ingresos de capitales, y esa veloz expansión tenía como contrapartida una mayor fragilidad. Los bancos no estaban, al inicio del proceso, adecuadamente equipados para una correcta y cuidadosa asignación del crédito, porque esa actividad no era particularmente importante en las condiciones que reinaron hasta la reforma financiera de 1977. De modo que crecieron pero sobre bases no precisamente firmes.

En ese contexto crítico, las expectativas de quiebra de la política cambiaria y de abandono de las pautas prefijadas de devaluación ganaban cuerpo con el paso del tiempo y condujeron a la reversión de los movimientos de capitales. En diversos momentos, a lo largo de 1980, la salida de fondos se reflejó en caída de depósitos y complicó aún más la delicada situación bancaria interna. El gobierno desarrolló entonces una serie de



Colas frente al Banco de Intercambio Regional, abril de 1980.

acciones destinadas a sostener la política de estabilización, que tendrían muy graves consecuencias futuras sobre las finanzas públicas y sobre el balance de pagos. Por una parte, se forzó un mayor endeudamiento público externo, para recomponer las reservas que eran minadas por las fugas de capitales privados. Las empresas estatales cancelaron créditos internos recurriendo a fondos obtenidos mediante endeudamiento en el exterior. Con ello mejoraban la situación de los bancos locales, al devolver fondos obtenidos previamente en préstamo de modo que los bancos contaban con mayores recursos para reintegrar a su vez los depósitos al público, que procuraba cambiarlos por dólares. También contribuían con las reservas del Banco Central. Como consecuencia, los balances de las empresas públicas aumentaban considerablemente su exposición al riesgo de una devaluación, mientras que el sector privado estaba haciendo exactamente lo contrario.

Al mismo tiempo, a fin de paliar en parte la crisis financiera en curso, el Banco Central concedía créditos (redescuentos) a los bancos que enfrentaban dificultades para hacer frente al drenaje de depósitos. Dada la escasa confianza reinante en la continuidad de la política cambiaria, esta creación monetaria realimentaba la corrida contra el peso.

Para reafirmar su compromiso con la política de estabilización, hacia mediados de 1980 el gobierno redobló la apuesta, eliminando las últimas restricciones, menores, que todavía afectaban a los movimientos de capitales, procurando convencer al público de que se seguiría hasta el final con las reglas establecidas. Sin embargo, la sobrevaluación de la moneda y las expectativas crecientemente negativas, alimentadas también, por entonces, por la incertidumbre generada por un próximo cambio en la cúpula del poder que se produciría a través de un proceso muy poco transparente y teñido por luchas intestinas en el régimen militar, hicieron finalmente que la corrida contra el peso resultase imparable. La tablita cambiaria fue abandonada en febrero de 1981, cuando el propio ministro Martínez de Hoz produjo una devaluación de 9%, a la que seguirán otras, de mayor magnitud, ya con su sucesor en el cargo.

Pocos años antes, a meses de su muerte, el entonces presidente Perón había podido todavía preguntarse quién, en la Argentina, había visto un dólar. Las notables fugas de capitales ocurridas en 1980-1981 convirtieron a la argentina en una economía dolarizada, en el sentido de que una fracción importante de las tenencias financieras totales del sector privado interno pasó a estar constituida por moneda extranjera o activos en el exterior. El problema del endeudamiento externo, en la experiencia nacional de fines de los años setenta, tuvo poco que ver con distorsiones inherentes al modo de acumulación de posguerra, aunque ésta sea una opinión corriente en la perspectiva "ortodoxa". El fracaso del experimento, que combinó una política de estabilización con ancla cambiaria con la liberalización financiera, y la conducta que entonces siguió el Banco Central facilitaron un cambio de composición de las carteras financieras privadas de dimensiones nunca antes observadas. La preferencia de los agentes privados por liquidez en moneda extranjera, reprimida bajo el modelo de acumulación hetero-

doxa, pudo realizarse, dando lugar a una importante desnacionalización de riqueza. De modo que la principal contrapartida del endeudamiento externo habrían de ser las tenencias de activos financieros en el exterior por parte de residentes.

El ajuste caótico y la herencia económica de la democracia

A partir de esta crisis se inició la fase final de la economía del régimen militar. Es la etapa llamada de "ajuste caótico", extendida entre 1981 y 1983, es decir, hasta el comienzo de la transición democrática.

En esta fase confluyeron la notoria gravedad del cuadro económico con la creciente debilidad política del gobierno militar, extraordinariamente agravada luego de la derrota en la guerra del Atlántico Sur. Esto condujo a una situación de creciente descontrol de la economía. Operando dentro de márgenes estrechos, las políticas económicas estuvieron dominadas en este lapso por dos elementos básicos: en primer lugar, por los intentos de reequilibrar el balance de pagos, que se había deteriorado sensiblemente entre 1978 y 1980, mediante fuertes devaluaciones y la utilización de diversos mecanismos que significaron masivos subsidios al endeudamiento externo privado, como los seguros de cambio; en segundo lugar, por las acciones orientadas a reducir el sobreendeudamiento de importantes sectores de empresas privadas que había resultado de la fase anterior, y que fue agravado por el efecto de las devaluaciones sobre las deudas en moneda extranjera. Esto se hizo mediante diversos mecanismos que llevaron a la estatización de buena parte de la deuda privada externa, y a la socialización de la deuda privada interna. Ésta fue "licuada", juntamente con los depósitos del público en el sistema financiero, mediante la fijación de las tasas de interés en niveles muy inferiores a la inflación, en una operación diseñada, en 1982, por el entonces titular del Banco Central, Domingo Cavallo. Esto en realidad completó la reversión integral de las medidas de apertura y liberalización financiera que se habían desarrollado desde 1977 en adelante. Ambos conjuntos de políticas repercutieron muy negativamente sobre las finanzas públicas. El Banco Central soportó grandes pérdidas como consecuencia de los

subsidios otorgados al endeudamiento privado externo y también al crédito privado interno.

Por otro lado, los *shocks* tarifarios orientados a paliar el desequilibrio fiscal, combinados con las masivas devaluaciones nominales, tensaron el régimen de alta inflación colocando a la economía permanentemente al borde de la hiperinflación. Así, se produjo un proceso de desmonetización, se acortó la duración de los contratos indexados, se generalizó la práctica de indexación mensual, es decir, con una extensión igual al período mínimo para el cual se cuenta con información oficial sobre precios.

Los desequilibrios externo y fiscal que el gobierno democrático habría de heredar adquirieron ciertos rasgos novedosos a partir del fracasado intento de liberalización y apertura que se ha descrito más arriba, y del desordenado ajuste que le siguió.

En relación con el balance de pagos, se verificó un cambio estructural. Como consecuencia de los nuevos y muy elevados niveles de endeudamiento del país, y de las subas de las tasas de interés internacionales a partir de 1979, la cuenta corriente pasó a ser crónicamente deficitaria, a pesar de la importante mejora que se alcanzó en el saldo del comercio.

El déficit de cuenta corriente, a diferencia del patrón que fue típico hasta 1975, no se originaba ahora en un exceso del gasto interno sobre el ingreso nacional. Por el contrario, su razón básica residía en que el fuerte endeudamiento estatal y privado del lapso 1978-1981 aumentó fuertemente el peso de los pagos de intereses de la deuda externa. En tanto derivaba del desajuste entre el *stock* de deuda del país y su capacidad de generación de divisas, este desbalance no podía corregirse con la misma facilidad que en el pasado mediante la contracción del gasto interno. Ésta es la razón básica por la que los programas de ajuste del tipo de los recomendados por el FMI resultaban manifiestamente inadecuados en las nuevas circunstancias.

Pese a la importancia de la mejoría lograda en la cuenta comercial a partir de 1981, el carácter parcial del ajuste externo que la Argentina pudo lograr dio lugar a un permanente exceso de demanda de divisas, por un lado, y a la acumulación de atrasos en los pagos al exterior, por otro. Ahora bien, el desequilibrio externo no podía financiarse mediante préstamos voluntarios debido al retraimiento de las corrientes financieras exter-

nas, particularmente a partir de 1982 como consecuencia de la guerra de Malvinas primero y de la crisis mexicana de agosto de ese año después. Este último es el hito que señala convencionalmente la crisis de la deuda latinoamericana de esos años.

Las dificultades para estabilizar el tipo de cambio en ese contexto fueron notorias. Los problemas en relación con los pagos externos y las frecuentes negociaciones con los acreedores constituyeron un permanente factor de incertidumbre. En una economía dolarizada, la "brecha" entre el tipo de cambio oficial y la cotización en los mercados marginales se convirtió en un sensible barómetro de cambios de opinión, que reflejaba noticias, rumores, versiones, y reducía los márgenes de maniobra del Banco Central.

Las cuentas públicas y el superávit comercial

Ahora bien, al problema que significaba la transferencia de recursos al exterior por pagos de intereses de la deuda se adicionaba otro: la "transferencia interna". Si bien el grueso de los intereses de la deuda recaía sobre las cuentas fiscales, las divisas requeridas para hacer frente a los correspondientes pagos, o a parte de ellos, eran generadas por el sector privado. De este modo, el Estado debía contar con recursos (de naturaleza tributaria, por ejemplo) para comprar las divisas a los exportadores. En su defecto, debía obtenerlas a cambio de instrumentos financieros, en la forma de deuda pública remunerada o dinero. Cada una de estas posibilidades presenta sus propios problemas. La colocación de deuda interna remunerada es dificultosa en un contexto de fuerte incertidumbre y de preferencia marcada por activos financieros externos por parte de los agentes capaces de absorberla: las tasas de interés requeridas para la absorción de deuda pública en forma voluntaria por el sector privado resultan muy elevadas y acaban constituyéndose en un bumerán. El otro canal, la creación de dinero, alimenta presiones inflacionarias. Si no se quiere recurrir a esas dos vías, la carga tributaria adicional necesaria para cubrir el déficit de las finanzas públicas presenta, a su vez, dificultades de naturaleza política para su implementación y crea problemas de incentivos.

Las políticas del lapso de "ajuste caótico" combinaron en distintas proporciones las diversas alternativas mencionadas, y variaron a lo largo del tiempo. No sólo no se intentó una solución más permanente para el problema de la transferencia interna, y del financiamiento fiscal en general, sino que el progresivo debilitamiento del gobierno militar y de la capacidad de gestión administrativa, particularmente después del conflicto de Malvinas, tendió a agravar la situación.

Algunos datos económicos básicos componen el elocuente panorama del momento inicial de la transición democrática: el PBI de 1983 resultó prácticamente igual al de 1975; pero la inversión bruta total era 25% inferior a la de aquel año. El ahorro nacional, que en los años setenta había promediado aproximadamente 21 puntos del producto, descendió dramáticamente a menos de 11 puntos. El déficit fiscal del año 1983 fue equivalente a 15,6% del PBI, el más alto de los registros disponibles, superior aún al 15,4% del caótico año 1975. La tasa mensual promedio de inflación en 1983 fue de aproximadamente 15%, pero mostraba una importante aceleración en los últimos meses del año. El grado de monetización de la economía había descendido abruptamente, de modo que el déficit fiscal resultaba cuatro veces mayor que la cantidad de billetes y monedas más depósitos en cuentas corrientes en poder del público. Por otro lado, a pesar del saldo comercial favorable, de más de 3.300 millones de dólares, la cuenta corriente del balance de pagos de 1983 presentaba un déficit superior a 2.400 millones de esa moneda, debido a la carga de los intereses de la deuda. La relación entre los intereses de la deuda y las exportaciones anuales, que hasta 1979 se había mantenido por debajo de 15%, era en 1983 de 69%. La deuda externa neta equivalía por entonces a poco menos de 70% del producto bruto anual, y los correspondientes servicios financieros a ocho puntos del producto.

A los problemas y desequilibrios estructurales mencionados se sumaban, hacia 1983, las intensas demandas de distintos sectores sociales por recomponer ingresos y compensar al menos en parte las pérdidas de riqueza y la desacumulación originada en un largo período de tasas de inversión muy reducidas, tanto en los sectores productivos cuanto en las familias.

Pese a este panorama de graves dificultades y restricciones

para la política económica, el diagnóstico predominante hacia la época del retorno a la democracia era optimista. Contrastando con tal optimismo y con las expectativas de reparación distributiva acumuladas, las propuestas de política económica que se llevaron inicialmente a la práctica resultaron dramáticamente ineficaces. Se suponía que las dificultades resultarían manejables a partir del capital político que un gobierno democrático tendría desde un inicio, tanto internamente cuanto en el plano internacional, esto último en virtud de la "reinserción de la Argentina en el mundo". Dominaba, por ejemplo, la idea de que los problemas derivados del endeudamiento externo podrían ser aliviados considerablemente por la combinación de dos elementos: una actitud favorable de los gobiernos del mundo desarrollado hacia la nueva democracia y una posición negociadora diferente de la atribuida a los funcionarios del régimen militar.

El problema económico más inmediato de la nueva administración, al asumir en diciembre de 1983, fue lidiar con una tasa de inflación que rondaba el 20% mensual. Luego de un intento inicial basado en una política de ingresos gradualista, centrada en la fijación de pautas decrecientes de corrección de los precios básicos de la economía como tipo de cambio, tarifas, salarios, tasas de interés, que fracasó a los pocos meses, el gobierno tendió a una línea de manejo económico asimilable a la tradición populista del partido radical. Se mantuvo la tendencia ascendente de los salarios que se había iniciado en los últimos meses de la dictadura, como expresión del "pacto militar-sindical" cuya denuncia apuntaló la campaña electoral de Alfonsín. El producto se expandió moderadamente como resultado del crecimiento del consumo, mientras que la inversión continuaba en la trayectoria descendente de los años anteriores. El déficit fiscal siguió por sobre los doce puntos del PBI.

La política inicial del gobierno democrático, sin atacar ninguno de los problemas estructurales internos y frustrada a poco de andar en cuanto a las expectativas de una exitosa renegociación externa, llegó rápidamente a su fin, en septiembre de 1984. En ese momento se produjo un nuevo *shock* devaluatorio y de tarifas, al estilo de la habitual condicionalidad del FMI, acompañado por una fuerte restricción monetaria. Este paquete ortodoxo generó los resultados del signo habitual en

este tipo de política, pero con una acentuada intensidad, debido a la magnitud de los desequilibrios que mostraba la economía: llevó a una nueva aceleración de la inflación, caída salarial, desmonetización, y produjo una rápida contracción de la actividad económica, a comienzos de 1985.

El principal intento de estabilización del primer gobierno democrático: el Plan Austral

El programa ortodoxo de fines de 1984 no sólo mostraba un elevado costo en términos de caída del producto y de intensificación del grado de conflicto socioeconómico, sino que además resultaba manifiestamente ineficaz.

El creciente descontrol del curso de la economía llevó entonces al gobierno a intentar la estabilización mediante un complejo e innovador programa de *shock*, lanzado a mediados de 1985, el Plan Austral. Éste apuntaba no a profundizar el ajuste del balance de pagos, sino fundamentalmente a recuperar ciertos equilibrios internos y parte de la capacidad de maniobra gubernamental en el campo de la política económica.

El programa tenía fuertes componentes de política de ingresos, es decir, acciones dirigidas a regular los precios básicos de la economía: tipo de cambio, salarios, tarifas públicas. Esos componentes también estarían presentes en los sucesivos intentos de estabilización encarados por el gobierno radical y también por el de Carlos Menem. Éstos se combinaban con un conjunto de medidas fiscales y monetarias de corte ortodoxo.

La política de ingresos consistió en la fijación del tipo de cambio y el congelamiento de salarios, tarifas y precios industriales, aunque previamente al lanzamiento del plan se había producido un fuerte reacomodamiento de precios, en parte inducido por el gobierno con el propósito de establecer una estructura de precios relativos que, a juicio de las autoridades económicas, tuviese condiciones de sostenerse en el tiempo.

Este primer componente apuntaba a quebrar la inercia inflacionaria, interrumpiendo las prácticas de indexación a la inflación pasada. Tenía también el objetivo de servir como instrumento de coordinación de las decisiones descentralizadas de los agentes privados, al aumentar el grado de confianza de

cada uno en relación con la conducta que los demás adoptarían como respuesta al *shock*. Es decir, tornaba más creíble el supuesto de que seguir la pauta de "inflación cero" fijada por el gobierno no produciría fuertes pérdidas, ya que competidores, proveedores, etc., serían probablemente inducidos por las autoridades a adoptar la misma conducta.

La política de ingresos constituyó el eje de la acción antiinflacionaria, pero sólo podía sostenerse con un comportamiento fiscal y monetario muy distinto de aquel del período precedente. El déficit fiscal y el ritmo de creación de dinero debían reducirse abruptamente. El gobierno anunció el compromiso de no emitir dinero para financiar el desequilibrio de las cuentas públicas. El cambio del signo monetario y la fijación de una tabla de conversión de la vieja a la nueva moneda, denominada "tabla de desagio", permitieron evitar las fuertes transferencias de riqueza de deudores a acreedores que se habrían producido debido a las elevadas tasas de interés nominales pactadas con anterioridad al lanzamiento del plan, con expectativas de



Juan Sourrouille.

inflación mucho más elevadas. Las tasas de interés reguladas, vigentes para ciertos tipos de depósitos, fueron fijadas en 4% al mes inicialmente, muy por debajo de los niveles previos, y más en consonancia con los nuevos niveles esperados de inflación. Por otro lado, se encaró una serie de medidas fiscales. Se incrementaron los impuestos al comercio exterior y se definió una reforma tributaria. Esto, sumado a la mejora esperada de la recaudación impositiva por la caída de la inflación, debía llevar el déficit, según las previsiones iniciales, en torno de 2,5% del PBI hacia fines de 1985.

El tercer componente del paquete provino de la negociación externa. Como resultado del modesto apoyo externo obtenido, el nivel previsto del déficit fiscal resultaría compatible con la disponibilidad de financiamiento del exterior, por lo cual, de cumplirse las metas, el Estado no requeriría financiamiento interno adicional.

Si bien algunos sectores rechazaron el plan desde un inicio, particularmente los sindicatos, el público en general demostró expectativas favorables y confianza. Los certificados de depósitos en el sistema financiero fueron renovados, el dólar en los mercados marginales cayó, el congelamiento de precios fue respetado en líneas generales, sin que se requiriese una acción de coerción significativa por parte del gobierno.

El efecto inicial sobre las tasas de inflación fue contundente, en especial en relación con los precios industriales, que comenzaron a registrar variaciones mensuales inferiores a 1%. La baja de la inflación permitió una importante recuperación de los niveles de monetización. Por otro lado, el déficit fiscal bajó sustancialmente. El Estado comenzaba a recuperar así cierta capacidad de "hacer política monetaria".

A pesar de que las oposiciones políticas y los sindicatos tildaban al plan de recesivo, se produjo una acelerada recuperación de los niveles de actividad industrial, impulsada en parte importante por la mejora del poder adquisitivo de los salarios asociada a la baja de las tasas inflacionarias. El producto manufacturero se expandió alrededor de 20% en los doce meses siguientes al *shock*. Se observó además una incipiente recuperación de la inversión. En comparación con los frecuentes y fallidos intentos ortodoxos de estabilización que lo habían precedido, el Plan Austral mostraba una efectividad mucho

La creación del Austral

Sintéticamente, la reforma monetaria consiste en la creación de una nueva moneda. A diferencia de los anteriores cambios de moneda, que sólo buscaban facilitar las cuentas en un contexto de muy alta inflación, en esta oportunidad vamos a crear un nuevo signo monetario que no pierda su valor. El nuevo signo monetario se llamará, como dijimos, austral.

El gobierno está decidido a mantener la solidez de la nueva moneda. Toda la nueva política económica está dirigida a ese fin: se reducirá drásticamente el déficit fiscal, dejará de funcionar la maquinita de imprimir billetes para financiar al sector público y la política de ingresos hará que precios y salarios evolucionen de modo coherente con las nuevas condiciones de estabilidad.

Contrariamente a las varias clases de "pesos" que le han precedido, el austral será una moneda fuerte, que podrá mantenerse sin experimentar el constante deterioro que ha sufrido hasta ahora la moneda en el país.

Para ponerlo en términos de la vieja moneda, un austral será equivalente a 1.000 pesos argentinos. A partir de mañana, los precios se expresarán en australes. Se sacarán, por lo tanto, tres ceros a los precios. Por ejemplo, un artículo que antes valía 2.000 pesos argentinos pasará a valer 2 australes.

Fuente: Juan Sourrouille, *La Nación*, 15 de junio de 1985.

mayor en relación con el control de la inflación, y permitía además evitar los fuertes costos en materia de pérdida de producto y empleo, desmonetización y desintermediación financiera generados por dichos planes.

La persistencia de la inflación

Si bien el ritmo inflacionario cayó sustancialmente, los precios al consumidor siguieron aumentando a un ritmo promedio de entre 2 y 3% mensual, pese a la efectividad del congelamiento de los precios industriales. Las subas se concentraron

en sectores de difícil control, como algunos de servicios, y en otros de "precios flexibles", como es el caso de los alimentos frescos. Los precios relativos se modificaron progresivamente en favor de este tipo de bienes. A pesar de que los aumentos fueron reducidos en comparación con las tasas inflacionarias que venía mostrando la economía argentina con anterioridad, la inflación "residual" contribuyó a reactivar los mecanismos indexatorios.

En efecto, un elemento importante de erosión de los resultados del Plan Austral se deriva de la persistencia que mostró el régimen de alta inflación. No se trataba simplemente de un fenómeno de "memoria" inflacionaria asociado al proceso de formación de expectativas, sino también de la inercia de las prácticas defensivas, de las normas e instituciones desarrolladas a lo largo del prolongado lapso de inflación elevada como respuesta al contexto de incertidumbre. Transcurridos pocos meses desde el inicio del plan, esta persistencia podía observarse principalmente en dos planos: los contratos financieros continuaron concentrados en plazos muy cortos, en general de no más de un mes, y en elevada proporción en operaciones a sólo siete días, en el caso de los depósitos; por otro lado, en el mercado de trabajo se reanudaron rápidamente las prácticas de reajuste salarial automático con indexación a la inflación mensual pasada, a pesar del congelamiento exitoso de los precios industriales. Pudo comprobarse entonces que las tasas relativamente bajas de inflación observadas a lo largo de un período de varios meses, acompañadas además por un desempeño fiscal y monetario no expansivo, no resultaron suficientes para transformar esas prácticas ni aun para extender los períodos de reajuste de los contratos. La persistencia del régimen de alta inflación explica en parte la rapidez y la violencia que habría de adquirir poco después el proceso inflacionario, ante la pérdida de los equilibrios iniciales del programa.

Además de los factores internos señalados, los cambios en el contexto externo debilitaron también el programa de estabilización. El balance de pagos se deterioró rápidamente después de 1985 como consecuencia de una combinación de factores, entre los que predominó el fuerte empeoramiento de las condiciones comerciales que debió enfrentar la Argentina. Durante los primeros cuatro años del gobierno radical, los términos del

intercambio con el resto del mundo, esto es, la relación entre los precios medios de exportación e importación, completaron una caída de casi 40%, concentrada particularmente en 1985-1986. A esto se sumó la reducción del volumen físico de las exportaciones de origen agrícola, en parte como resultado del deterioro de los precios pero también debido a las grandes inundaciones de tierras en la región pampeana, que produjeron una significativa contracción del área cosechada. Como al mismo tiempo las importaciones aumentaron debido a la recuperación económica, el balance comercial arrojó, en 1986, un superávit 55% inferior al de 1985, y la cuenta corriente mostró el mayor déficit desde 1981. El deterioro se acentuaría en 1987, cuando el déficit corriente del balance de pagos superó los 4.200 millones de dólares.

Las presiones crecientes sobre el plan de estabilización

A lo largo de 1986, el plan de estabilización, que hasta entonces venía mostrando resultados relativamente favorables, fue sometido a fuertes presiones sectoriales. Las presiones del sector agropecuario pampeano sobre el gobierno en demanda de un mayor tipo de cambio efectivo y una menor carga tributaria, por ejemplo, se hicieron particularmente intensas.

Frente al relativo aislamiento político que el gobierno enfrentaba ya por entonces, y al bajo entusiasmo en relación con la política de estabilización dentro del propio partido radical, se tendió a una línea de negociación de las presiones sectoriales, lo que en muchos casos significó moverse más allá de los márgenes y requerimientos del programa antiinflacionario. El gobierno parecía confiar, sin embargo, en su capacidad de manejo de la coyuntura. Esto le hacía suponer que resultaría posible "absorber" ciertas concesiones sin comprometer el conjunto de la política, o bien que podrían tomarse medidas compensatorias, las que en general fueron, cuando se adoptaron, recursos algo improvisados, transitorios, de emergencia.

Por ejemplo, los impuestos a las exportaciones tradicionales se redujeron, al tiempo que tendían a incrementarse los beneficios impositivos a las exportaciones industriales. Esto puso en evidencia la fragilidad del ajuste fiscal logrado. Éste había

sido, con todo, muy significativo. De un déficit de 11,9% del PBI en 1984 se había pasado a 6,0% en 1985 y a 4,7% en el año siguiente. Éste era el registro de déficit más bajo alcanzado desde 1971 y constituía un logro llamativo en el contexto de graves dificultades económicas en el que se produjo. La fragilidad del ajuste fiscal fue el resultado en parte de instrumentos de emergencia, como mecanismos de "ahorro obligatorio" aplicados reiteradamente, que no fueron reemplazados por formas más permanentes de financiamiento. Por otro lado, no hubo avances visibles en la administración tributaria que permitieran un mejor control de la evasión, la que adquiría grandes proporciones.

Debe destacarse, entre tanto, que los intentos de reforma tributaria chocaron contra el bloqueo legislativo del peronismo, en el que incluso los voceros del sector "renovador", más próximos a las posiciones gubernamentales, asumían en público una actitud de franca oposición a la política de estabilización, a partir de argumentos de corte populista. El peronismo se opuso sistemáticamente, además, a la reducción de los subsidios a la promoción industrial y buscaba "canjear" las iniciativas tributarias del Poder Ejecutivo por mayores aportes de la Nación a las provincias gobernadas por representantes de ese partido.

También la política monetaria adquirió progresivamente una mayor laxitud. Se expandieron los redescuentos concedidos por el Banco Central al sector privado, inicialmente por problemas de las entidades financieras que habían perdido depósitos indexados como consecuencia de la baja de las tasas inflacionarias y luego orientados a economías regionales y al financiamiento de exportaciones industriales. Por otro lado, el gobierno enfrentó problemas con los bancos oficiales de provincias. Éstos contribuyeron a financiar los desequilibrios presupuestarios de los gobiernos locales, incumpliendo las normas establecidas por el Banco Central en materia de encajes. Poner "en caja" a los bancos provinciales se convertía en una complicada operación política, dado que acciones del Banco en ese sentido podían llevar a conflictos con gobiernos correspondientes a otros partidos. En algunos casos las presiones de las provincias se ejercían a través del peso de su presencia en el Senado, especialmente en momentos de votaciones clave o de gran importancia para el gobierno.

Si, por un lado, las políticas fiscal y monetaria comenzaron a operar sobre los márgenes, comprometiendo la estabilización, también la política de ingresos estaba sometida a fuertes presiones. Desde marzo de 1986 el esquema de congelamiento fue flexibilizado a fin de permitir correcciones de precios relativos que se habían alterado en la fase precedente. Se intentó mejorar el nivel de las tarifas y precios públicos, así como el del tipo de cambio, al tiempo que se definían esquemas de corrección de precios industriales y de salarios según pautas trimestrales establecidas por el gobierno tomando en consideración la inflación "esperada" y no la pasada. A mediados de 1986 se puso en funcionamiento un esquema de negociaciones paritarias limitadas. La combinación de distintos factores de erosión del intento estabilizador se hizo evidente en la segunda mitad del año 1986. La inflación tendió a acelerarse, y se produjo el primer movimiento cambiario especulativo desde el inicio del plan, expresado en un aumento de la brecha entre el dólar oficial y el negociado en el mercado paralelo.

A partir de entonces, a lo largo del resto de la administración radical, el gobierno intentaría nuevamente, en varias oportunidades, recuperar el control de la inflación en condiciones cada vez más desfavorables. Este deterioro progresivo se debió en parte a la forma de respuesta de los agentes económicos ante los sucesivos planes de estabilización. Las expectativas de congelamiento aceleraron las remarcaciones preventivas de precios y tendieron a neutralizar anticipadamente las políticas de ingresos; se intensificaron las actividades de *lobby* para resistir probables modificaciones tributarias desfavorables, la incertidumbre llevó a una profundización de la dolarización, reduciendo el efecto favorable a la monetización posterior a los *shocks*, de modo que los márgenes de maniobra con que podía contar la política de estabilización se tornaron cada vez menores.

Emergencia económica y reformas estructurales

Ante la evidencia de la debilidad creciente del programa antiinflacionario, ya desde mediados de 1986 el gobierno radical se enfrentaba al dilema de profundizar la política de estabi-

lización al costo de un mayor aislamiento político, o bien procurar la recuperación del espacio político mediante alianzas con distintos sectores de intereses, a cambio de concesiones cuyo costo para la estabilización se confiaba en poder "manejar" o compensar.

Una tercera posibilidad, la de intentar el avance hacia una coalición política estabilizadora-reformista, parecía bloqueada tanto por cierta propensión hegemónica en sectores del gobierno, que dificultaba la búsqueda de acuerdos con la oposición, cuanto por los obstáculos derivados de los conflictos internos del peronismo y del doble discurso de los sectores del peronismo renovador. Ese juego entre los sectores entonces más importantes en los dos grandes partidos resultaba polarizador, antes que favorable a la colaboración en torno a un acuerdo estabilizador-reformista.

Es más, los temas de la reforma económica, centrada en la reestructuración de la economía pública, en la apertura comercial y en los procesos de desregulación, que aparecían planteados desde el gobierno en forma fragmentaria e impuesta por la emergencia, pues eran resultado de acciones orientadas a resolver problemas puntuales antes que parte de una estrategia global, recibían de hecho un claro rechazo en el discurso opositor. Eran resistidos también activamente en las cámaras legislativas, donde los proyectos de privatizaciones de empresas públicas que intentó llevar adelante la administración radical, por ejemplo, fueron duramente cuestionados, particularmente por el peronismo, y no resultarían aprobados durante la gestión de Alfonsín.

Tanto la apertura comercial cuanto la reforma del Estado aparecían como temas nuevos en el seno de los partidos mayoritarios, y no se tenía frente a ellos un discurso reformista de sentido progresista o popular, que no redujese la reforma estatal, por ejemplo, a una contracción poco selectiva del empleo público y a la privatización más o menos integral de las empresas productoras de bienes y servicios de propiedad estatal. Sin embargo, parece claro que esta ausencia de concepción y de discurso reformista propio en el seno de los partidos mayoritarios y la relativa improvisación con la que estos problemas fueron, en consecuencia, encarados, facilitaron el avance de una versión simplista de la ideología liberal-conservadora so-

bre ese terreno, de modo que el radicalismo primero y, mucho más marcadamente, el gobierno peronista de Menem después abrevaron en una visión privatista antiestatista poco matizada, a la cual se cedió primero por razones "de emergencia" debido a la presión de los organismos financieros multilaterales como el Banco Mundial, para luego abrir espacio a quienes impulsaban una reducción "salvaje" del rol del Estado por convicción.

En septiembre de 1987, la fuerte derrota del gobierno en las elecciones de renovación legislativa y de gobiernos provinciales que siguieron al impacto negativo de la rebelión militar "carapintada" de Semana Santa cambió sustancialmente el escenario político, proyectando su influencia sobre lo que quedaba del mandato de Alfonsín. El tono plebiscitario que había rodeado a las elecciones hizo que la derrota afectara la legitimidad política del gobierno y, consecuentemente, su capacidad para administrar la crisis.

Hacia la hiperinflación

En el segundo trimestre de 1988, radicales y peronistas iniciaron el proceso de selección de candidatos para las elecciones presidenciales del año siguiente, de manera que la lógica de una intensa competencia política volvió a presidir la relación entre ambas fuerzas. Este escenario político conflictivo y el marco económico descrito antes explican la debilidad del último intento de estabilización del gobierno radical: el Plan Primavera. Dada la imposibilidad de adoptar un esquema integral de política de ingresos como lo había sido el Austral, el nuevo plan, lanzado en agosto de 1988, se basó en un acuerdo desindexatorio con las empresas líderes. Se efectuaron además anuncios sobre la evolución futura de los precios públicos. El intento de mejorar la recaudación fiscal no se basó en nuevos tributos pues debían pasar por la aprobación del Parlamento, ahora dominado por la oposición que podía bloquear las iniciativas oficiales con facilidad, sino en un nuevo mecanismo cambiario. Este esquema consistía en un doble mercado: las exportaciones se liquidarían a un tipo de cambio comercial fijado por el Banco Central, mientras que las operaciones financieras y las importaciones se harían en un mercado libre con

paridad flotante, que el gobierno trataría de mantener en torno de 25% por sobre el dólar comercial. El esquema fue duramente cuestionado por el sector agropecuario, que lo entendió como la reimplantación, en forma disfrazada, de impuestos a las exportaciones de ese origen.

El país estaba en moratoria de hecho con los bancos acreedores ya que no se efectuaban pagos desde abril de 1988, y las relaciones con el FMI y el gobierno norteamericano no pasaban por un buen momento. La fragilidad y las inconsistencias del plan se debieron en buena medida a las concesiones realizadas a grupos de presión, a cambio de apoyo político para su lanzamiento. El régimen cambiario, por ejemplo, resultó de descartar una estrategia ya utilizada con el Plan Austral consistente en la posibilidad de restablecer los tributos a la exportación manteniendo el control de cambios, porque el gobierno la consideró políticamente inviable. Si bien el sector rural cuestionó el programa, redujo su oposición a las retenciones implícitas en el doble mercado de cambios al precio de la promesa gubernamental de una próxima unificación cambiaria. Los empresarios industriales, por su parte, sólo apoyaron el plan luego de conseguir reducciones en el impuesto al valor agregado (en el contexto de un programa que tenía como principal objetivo incrementar la recaudación). El Parlamento no votó o recortó significativamente las leyes que significaban costos para las provincias. No se contaba con ningún elemento coordinador de la política de ingresos en el plano salarial porque este elemento había sido cedido a los sindicatos meses atrás. Sin embargo, los gremios mantuvieron o aun acentuaron su crónico repudio a la política económica del gobierno pese a que, en este caso al menos, la política antiinflacionaria era ostensiblemente favorable a su capacidad de negociación. La exacerbación de la puja distributiva abonó el terreno sobre el que se montó la hiperinflación.

El Plan Primavera enfrentaba dos importantes amenazas. Una derivaba de la escasez de reservas, unida a la falta de apoyo externo que los atrasos en los pagos de intereses habían generado. La otra resultaba de la incertidumbre producida por la proximidad de las elecciones y por los planteos del candidato peronista, que arrojaban grandes dudas sobre el futuro manejo de las negociaciones externas y de los compromisos de la deu-

da interna pública. Carlos Menem, ya por entonces al frente en las encuestas preelectorales, anunciaba su intención de concretar un "salariazo" al inicio de su gestión, así como de declarar la moratoria unilateral de la deuda externa. En alguna oportunidad afirmó también que las islas Malvinas debían recuperarse "a sangre y fuego".

El FMI se negó a respaldar este último intento antiinflacionario del gobierno de Alfonsín. El Banco Mundial, en cambio, comprometió un conjunto importante de créditos que aminoró un tanto la penuria de reservas. Sin embargo, a fines de enero, el Banco Mundial comunicó informalmente que no habría de desembolsar una parte significativa de dichos créditos. La decisión fue en parte consecuencia de la entrada de la nueva administración Bush, con la que dejaron el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos los funcionarios que habían dado apoyo al lanzamiento del Primavera. En un clima de marcada incertidumbre, las noticias negativas provenientes del frente externo dieron pie para que un grupo importante de operadores, entre ellos agencias locales de los bancos acreedores, empezaran a desprenderse de sus tenencias en australes y a comprar dólares al Banco Central. Así, el día 6 de febrero de 1989, ante la caída de reservas, éste resolvió retirarse del mercado libre.

El régimen cambiario vigente fue sustituido por otro en el que la autoridad monetaria se abstenía de vender divisas que no estuvieran destinadas a la importación, y éstas pasaban a cursar por un mercado controlado llamado "especial", según una paridad fijada en un nivel superior al vigente para las exportaciones agropecuarias. Cuando el Banco Central dejó de intervenir en ese mercado, el dólar libre comenzó a subir aceleradamente. La evidencia de que el Banco tendría, en tales circunstancias, grandes dificultades para mantener la paridad en el mercado comercial, alentó esa suba, dando lugar a una burbuja especulativa en el mercado libre. En marzo se inició un masivo retiro de depósitos en dólares del sistema bancario que, aun siendo de magnitud reducida, fue significativo en relación con el menguado nivel de reservas del Banco Central. Los exportadores retaceaban liquidaciones de divisas, alentados a hacerlo por las promesas de unificación cambiaria que aparecían por entonces en los discursos de los tres principales

candidatos a la presidencia, incluyendo al representante del partido gobernante, Eduardo Angeloz.

Diversas acciones de política monetaria orientadas a contener la escalada cambiaria resultaron estériles. La posición de reservas del Banco Central siguió deteriorándose, realimentando la burbuja por su efecto sobre las expectativas. La escalada del dólar libre se trasladó a los precios y fue el detonante de la primera hiperinflación, que habría de extenderse a lo largo del segundo trimestre de 1989. La inflación minorista, que había sido del orden de 7% mensual en promedio en el último trimestre de 1988, fue de 9,6% en febrero, 17% en marzo, 33,4% en abril, 78,4% en mayo y 114,5% en junio.

Los últimos meses de 1988 y la primera mitad de 1989 transcurrieron, por otra parte, en un clima político tenso y enrarecido que estrechaba el margen de maniobra de un gobierno que tenía los días contados y era cada vez más vulnerable a las presiones. En diciembre de 1988 se había producido un nuevo alzamiento militar, reclamando de Alfonsín decisiones que legitimaran política y moralmente la represión ejecutada durante la dictadura del Proceso. Un mes más tarde, el ataque a un cuartel militar en La Tablada, cerca de Buenos Aires, por parte

---

El preludio de la primera hiperinflación

El Banco Central dispuso que durante la jornada de hoy rija, en todo el país, un feriado bancario y cambiario en cumplimiento de directivas emanadas del Ministerio de Economía, según informó la autoridad monetaria anoche. [...]

Trascendió asimismo que las decisiones adoptadas tienen como objetivo básico preservar las metas fijadas en el Plan Primavera, el nivel de reservas del Banco Central e inducir una reducción en los actuales niveles de las tasas de interés. [...]

...el Banco Central abandonará la política de intervención en el mercado a través de las licitaciones diarias, mecanismo mediante el cual la autoridad monetaria colocaba divisas en el circuito.

Fuente: *Clarín*, 6 de febrero de 1989.



El presidente de la Nación, Raúl Alfonsín, dialoga con el ministro de Economía saliente, Juan Sourrouille, y el entrante, Juan Carlos Pugliese, 31 de marzo de 1989.

de un pequeño grupo de izquierda vino a acentuar el clima de descontrol.

En mayo de 1989, en plena hiperinflación, el principal candidato opositor, Carlos Menem, se impuso holgadamente en las elecciones presidenciales.

A fines de ese mes, la creciente tensión social, agravada por el violento efecto deletéreo de la hiperinflación sobre los ingresos reales de los asalariados y sobre el nivel de empleo, desembocó en saqueos a comercios en barrios populares. A mediados de junio, luego de una infructuosa tentativa de comprometer al presidente electo en una acción conjunta frente a la emergencia, y sin capacidad alguna para controlar la economía, Alfonsín anunció que resignaba el cargo a fin de acortar el período de la transición, que debía durar hasta diciembre. Por primera vez en sesenta años un presidente electo era sucedido

por otro que también había sido elegido democráticamente. Este notable logro de la reconstrucción de la democracia argentina pareció desdibujarse, empero, en la atmósfera general de crisis que envolvía al país.

El "otro" Carlos Menem

Una vez en el gobierno, Menem produjo un drástico giro político al reemplazar la prédica populista que había utilizado en la campaña electoral por lo que dio en llamar la "economía popular de mercado", que consistía en la exaltación de orientaciones condenadas por la ideología tradicional del peronismo: el fin del intervencionismo estatal, la privatización de empresas públicas, el ajuste fiscal, la condena al capitalismo protegido y la apertura de la economía. Simultáneamente, Menem confió el manejo del Ministerio de Economía a los directivos de una gran empresa multinacional de origen argentino, Bunge y Born.

Juzgado en perspectiva, este giro político debía mucho, puede decirse, a las condiciones creadas por la coyuntura hiperinflacionaria en la que el peronismo retornaba al poder. Dichas circunstancias convertían a la política económica populista en claramente inviable, ofreciendo en cambio incentivos positivos para la reconversión de Menem a la lógica de la emergencia. Este congregó alrededor de su presidencia una poderosa coalición y dio comienzo a su gobierno.

En los anuncios del nuevo programa, el Plan BB, instrumentado a partir del 9 de julio de 1989 por el ministro de Economía Ángel Roig, se puso énfasis en las reformas estructurales que el gobierno pretendía encarar a la brevedad. El acento recayó, en particular, en las privatizaciones de empresas públicas, que serían acompañadas por medidas de descentralización y desregulación de la actividad económica. El conjunto de medidas de aplicación inmediata se asemejó, sin embargo, al contenido de los planes anteriores de estabilización de *shock*, y al igual que lo sucedido durante el Austral, lograron un éxito inicial importante, aunque resultaría muy poco duradero.

Quizá más importantes por sus efectos posteriores fueron dos leyes: por un lado, la de Emergencia Económica, que re-

unió las medidas relativas al ajuste fiscal de corto plazo que requerían aprobación parlamentaria como, por ejemplo, la autorización al Ejecutivo para suspender los beneficios de la promoción industrial y las normas de "compre nacional"; por otro, la Ley de Reforma del Estado, que fijaba las normas orientadas a regular la trasferencia de activos públicos al sector privado. Se estableció también, entre otros aspectos importantes, el igual tratamiento para las inversiones de capital nacional y extranjero. Estas leyes serían pilares del proceso de reforma pro mercado, y fueron aprobadas por el Congreso dentro de los primeros sesenta días de la nueva administración.

El programa de estabilización incluyó una devaluación del dólar comercial, la fijación del tipo de cambio, ajustes tarifarios, y pautas indicativas para las convenciones colectivas de trabajo. Al mismo tiempo la conducción económica negoció un acuerdo de precios con representantes de empresas líderes, adoptando el compromiso de "anclar" el tipo de cambio y las tarifas públicas. Muchos resultados de este programa replicaron, pero por un lapso muy breve, algunos de los observados durante el Austral: baja muy fuerte de las tasas de inflación, mejora fiscal, algo de inflación "residual", progresiva apreciación cambiaria y aparición de una brecha progresivamente creciente entre el tipo de cambio oficial y el paralelo.

Ciertas indefiniciones de política y conflictos en el seno de un gobierno todavía en formación hicieron que esa brecha se ensanchara rápidamente y terminara con el programa apenas seis meses después de su lanzamiento. Un intento muy poco consistente de reformular el plan, con reminiscencias del Rodrigazo, fue anunciado a comienzos de diciembre de 1989. Al abrirse los bancos, al día siguiente de los nuevos anuncios, la brecha cambiaria saltó por encima de 40% sobre el dólar oficial y las tasas de interés subieron a niveles del orden de 50% efectivo mensual, revelando las expectativas de aceleración inflacionaria. Estas medidas fueron el detonante de la segunda hiperinflación, que se extendería hasta marzo de 1990.

La “revolución cambiaria” y la segunda hiperinflación

Transcurrida una semana desde ese intento de reajuste, un nuevo ministro de Economía, Antonio Ermán González, anunció la eliminación del control de cambios, la libre flotación de la paridad de la moneda y la supresión de todo control de precios.

A partir de ese momento, y a pesar de los vaivenes de las sucesivas coyunturas, el gobierno de Menem habría de acentuar su orientación hacia la desregulación económica, la apertura comercial y la reforma de la economía pública basada en las privatizaciones de empresas estatales. Los lineamientos característicos del llamado Consenso de Washington encarnaban así en el gobierno argentino. Se combinaron también con un decidido alineamiento de la política exterior con las orientaciones de las principales potencias occidentales, y particularmente de los Estados Unidos. Esta actitud generó decisiones



El presidente de la Nación dialoga con los ministros de Obras Públicas, Roberto Dromi, y de Economía, Erman González, durante la firma de los decretos de racionalización de los Ferrocarriles Argentinos, 4 de enero de 1990.

como la de la participación de fuerzas argentinas en la guerra del Golfo y el distanciamiento en relación con el Movimiento de Países No Alineados.

A partir de entonces, y hasta comienzos de 1991, el gobierno abandonó el intento de establecer un conjunto consistente de medidas de política de ingresos que complementaran las acciones en materia fiscal y monetaria, confiando en estas últimas como recursos antiinflacionarios prácticamente excluyentes.

La suerte inicial de este nuevo conjunto de medidas no fue mejor que la del precedente. Luego de un brevísimo paréntesis, el tipo de cambio volvió a crecer fuertemente y las tasas de interés subieron otra vez en forma vertical, gravitando sobre el ritmo de crecimiento de la deuda pública interna.

Con el propósito de evitar una corrida generalizada contra los bancos, el gobierno optó entonces por una "solución" drástica que, además de reducir en forma sustancial el acervo de recursos monetarios en poder del público, permitió prácticamente eliminar la carga de intereses a corto plazo sobre la deuda pública interna. El llamado Plan Bonex, del 1° de enero de 1990, dispuso que los depósitos a plazo fijo en el sistema financiero serían restituidos a sus propietarios en títulos de la deuda externa a diez años. Es decir, en Bonex (Bonos Externos, serie 1989) a la par, y convertidos a un tipo de cambio de 1.830 australes por dólar, próximo al dólar paralelo de fines de diciembre. Estas medidas significaron una importante pérdida de capital para los tenedores de plazos fijos, dada su conversión por Bonex a la par, mientras que el valor de estos títulos en el mercado secundario resultaba muy inferior a su valor de frente.

Hacia fines de enero las tarifas públicas, que no habían sido modificadas con el Plan Bonex, mostraban un considerable atraso. El gobierno aplicó entonces un nuevo *shock* tarifario. Los aumentos, decididos a comienzos de febrero, promediaron un 97%. Este ajuste operó como elemento coordinador de expectativas inflacionarias y contribuyó a una nueva aceleración de precios. La inflación, medida por el IPC, que había sido de 6,5% en noviembre de 1989 y pasó a 40% en diciembre, promedió aproximadamente 80% mensual en el primer trimestre de 1990, el período de la segunda hiperinflación.

El gobierno respondió con una fuerte restricción monetaria, exigiendo a los bancos, que perdían depósitos, la cancelación de redescuentos por iliquidez concedidos en los meses previos, y fijando límites estrechos para el endeudamiento de las entidades financieras con el Banco Central. Se produjo entonces un hecho significativo y novedoso, particularmente en ausencia de un plan de estabilización consistente: presionados por el gobierno para encuadrar sus cuentas dentro de las regulaciones establecidas por la autoridad monetaria, los bancos liquidaron divisas o forzaron a sus clientes a cancelar créditos, lo que hicieron también reduciendo sus posiciones netas en moneda extranjera. Como consecuencia se produjo, al inicio de marzo, un exceso de oferta en el mercado cambiario.

Si hasta aquí, a lo largo de sucesivos episodios, la política monetaria se había revelado ineficaz para gravitar en el curso del tipo de cambio, libre o paralelo según el momento, en este caso, operando sobre los bancos prácticamente al borde de la quiebra, forzados por las regulaciones institucionales a "demandar dinero", el resultado fue diferente: la acción del Banco Central logró contener la burbuja cambiaria. Parece haber contribuido a esto la percepción, por parte de los bancos, de una firme decisión del gobierno de no ablandar la política monetaria ni aun ante el riesgo de importantes quiebras en el sistema financiero. Es indudable que el haber quebrado la burbuja cambiaria, y logrado así poner freno al segundo proceso hiperinflacionario sin otro instrumento que la política monetaria y anuncios de naturaleza fiscal, significó una gran victoria del gobierno, a pesar de que la inflación residual fue aún del 11% mensual en promedio entre marzo y diciembre de 1990, medida por el índice de precios al consumidor.

A comienzos de marzo, por otro lado, el gobierno anunció un nuevo conjunto de medidas fiscales de emergencia: se postergó por sesenta días el pago a contratistas de obras públicas y el reconocimiento de mayores costos, se suspendieron todos los trámites de contrataciones y licitaciones, como también los reembolsos a las exportaciones; se prorrogó la suspensión de las desgravaciones y demás beneficios de los regímenes de promoción industrial y se anunciaron diversas disposiciones referidas a reestructuraciones administrativas en varias áreas. Estas acciones lograron reunir en torno de la administración

un amplio conjunto de apoyos de los sectores empresariales y de figuras políticas de extracción liberal-conservadora, reforzando la coalición gobernante.

El consenso poshiperinflacionario

Luego de superado el estallido hiperinflacionario que siguió a la "revolución cambiaria", y pese a la persistencia de tasas inflacionarias de dos dígitos, pareció ingresarse en un terreno de relativa calma en el que Menem recuperó rápidamente popularidad y espacio político. La reiteración de una experiencia hiperinflacionaria produjo, por otra parte, un cierto consenso en favor de la autonomía del Ejecutivo. Ese relativo consenso se expresó en primer lugar en un cambio en las prioridades de la sociedad, que ubicó al control de la inflación en un lugar que nunca había tenido. Además, se otorgó una valoración inusitada a las privatizaciones y al recorte del gasto estatal, más allá de las "imperfecciones" o "desprolijidades" de los procesos decisorios, eufemismos utilizados para hacer referencia a posibles actos de corrupción, pero también a otros aspectos como la ausencia de marcos regulatorios adecuados para las empresas privatizadas o a la sustitución de monopolios públicos por monopolios privados.

De este modo, políticas y métodos que antes hubieran sido cuestionados pasaron a ser valorados positivamente, en la esperanza de que abriesen nuevas vías para salir de un muy prolongado período de crisis y estancamiento. El temor a la repetición del caos condujo a la sociedad a hacer una suerte de culto del pragmatismo. Menem mostró tener una gran intuición para captar estos cambios en el estado de ánimo y las percepciones sociales. Su imagen y su capacidad de iniciativa se beneficiaron ampliamente con el surgimiento de esta suerte de consenso poshiperinflacionario.

El período de rápida apreciación cambiaria

La contención de la burbuja cambiaria al final del primer trimestre de 1990 se reflejó en una caída de las tasas infla-

cionarias en los meses siguientes. Luego del *shock* monetario-fiscal de febrero-marzo las tasas de inflación tendieron a oscilar entre 10 y 15% al mes, con un importante componente inercial resultante de la recomposición de mecanismos propios del régimen de alta inflación. Sin embargo, aun bajo el régimen de tipo de cambio flotante, la paridad nominal casi no se alteró a lo largo de todo el año. Por ende, se produjo una muy intensa declinación del tipo de cambio real, si bien desde los muy elevados valores alcanzados en la segunda hiperinflación.

La persistente apreciación se sumó al progresivo deterioro de las cuentas fiscales, que, pese a la mejoría que habían presentado luego de la segunda hiperinflación, mostraban un panorama muy desfavorable hacia fin de año; ambos factores alimentaron una nueva corrida contra el peso a inicios de 1991. En enero de ese año el dólar libre subió alrededor de 70% en términos nominales. La corrida llevó a la renuncia al ministro de Economía, Antonio Erman González. Su reemplazante, Domingo Cavallo, anunció por entonces un primer conjunto de medidas dirigidas principalmente a la mejora de las cuentas públicas. Al mismo tiempo se decidió una importante rebaja arancelaria destinada a aumentar la apertura de la economía. El primer logro de los nuevos anuncios, y de la firme voluntad de intervención mostrada por el nuevo ministro para regular la paridad cambiaria, manteniéndola dentro de una "banda" determinada por entonces por el Banco Central, fue la contención de la burbuja cambiaria que amenazaba con detonar una tercera hiperinflación. Poco después, el establecimiento por ley de la libre convertibilidad de la moneda nacional con relación al dólar daba inicio formal a un nuevo e integral intento de estabilización de precios, el plan de convertibilidad.

La convertibilidad, los dos ciclos de los años noventa y el nuevo endeudamiento

El país experimentaría a partir de entonces, a lo largo de toda una década, uno de los procesos más radicales de reforma económica orientados por el enfoque de libre mercado llevados adelante en el mundo en desarrollo. Las reformas liberalizantes tomaron impulso al mismo tiempo que se enca-



El embajador de Estados Unidos, Terence Todman, junto a Domingo Cavallo, 9 de enero de 1990.

raba el programa de estabilización de precios basado en la fijación del tipo de cambio y en el establecimiento de la convertibilidad.

Presentado con una retórica fuertemente pro mercado, afín a la emanada del Consenso de Washington, el programa de estabilización y reformas asumía, entre otros aspectos, que la Argentina debía renunciar a la política monetaria y establecer fuertes restricciones a la política fiscal para superar la inestabilidad macroeconómica. Debía, además, abrirse completamente a los flujos internacionales de comercio y de capitales, confiando en el papel estabilizador de los mecanismos de mercado y en un efecto favorable de este cambio de orientación sobre la eficiencia económica y el crecimiento.

La situación de marcada inestabilidad económica e incertidumbre que precedió y dio pie al lanzamiento de este conjunto de iniciativas contribuyó a que éste no fuese acompañado

La Ley de Convertibilidad
(Selección de artículos de la ley 23.928)

Artículo 1°. Declárase la convertibilidad del Austral con el Dólar de los Estados Unidos de América a partir del 1° de abril de 1991, a una relación de DIEZ MIL AUSTRALES (A 10.000) por cada DÓLAR, para la venta, en las condiciones establecidas por la presente ley.

Artículo 2°. El BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA venderá las divisas que le sean requeridas para operaciones de conversión a la relación establecida en el artículo anterior, debiendo retirar de circulación los Australes recibidos en cambio.

Artículo 4°. En todo momento, las reservas de divisas de libre disponibilidad del BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA en oro y divisas extranjeras, serán equivalentes a por lo menos el CIENTO POR CIENTO (100%) de la base monetaria. [...]

Artículo 7°. El deudor de una obligación de dar una suma determinada de Australes, cumple su obligación dando el día de su vencimiento la cantidad nominalmente expresada. En ningún caso se admitirá la actualización monetaria, indexación por precios, variación de costos o repotenciación de deudas, cualquiera fuere su causa, haya o no mora del deudor, con posterioridad al 1° del mes de abril de 1991 [...].

Artículo 10°. Deróganse, con efecto a partir del 1° del mes de abril de 1991, todas las normas legales o reglamentarias que establecen o autorizan la indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios. [...]

Artículo 14. Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.
Alberto R. Pierri
Eduardo H. Duhalde
Esther H. Pereyra Arandia de Pérez Pardo
Hugo R. Flombaum

Fuente: *Boletín Oficial*, 28 de marzo de 1991.

prácticamente por debate alguno acerca de los riesgos de un programa que casi no dejaba margen para la realización de políticas anticíclicas y que haría a la economía muy sensible a los cambios en el contexto externo y, en particular, en los flujos de capitales.

El plan de estabilización se basó en la utilización del tipo de cambio como ancla del sistema de precios, con un régimen de caja de conversión. A la paridad establecida, fijada por ley a partir del 1° de abril de 1991, el Banco Central debía mantener pleno respaldo, en divisas, de la base monetaria. Esto establecía estrictos límites a la actuación del Banco como prestamista de última instancia del sistema financiero, y cerraba también el acceso del sector público al financiamiento monetario de eventuales desequilibrios presupuestarios.

Un amplio conjunto de reformas acompañó a la política de estabilización. Se destacan una drástica apertura comercial y financiera, incluyendo el igual tratamiento de los capitales independientemente de su origen; las masivas privatizaciones de empresas públicas o concesiones de servicios prestados hasta entonces por el Estado, en un proceso que incluyó a todas las empresas importantes de producción de bienes y servicios en manos estatales, como telefonía y telecomunicaciones, aeronavegación, electricidad, siderurgia, petróleo, y diversas medidas destinadas a desregular los mercados internos de bienes y de instrumentos financieros. Se estableció también la autonomía del Banco Central, cuya Carta Orgánica fue reformada.

Otros dos cambios institucionales muy importantes se concretarían en la primera mitad de la década. En 1994 el sistema previsional, hasta entonces consistente en un híbrido que combinaba un mecanismo de reparto con proporcionalidad, fue reformado, dando lugar a la coexistencia de un sistema privado de capitalización con un sistema público en el que permanecerían los trabajadores ya retirados y los activos que optaran por tal alternativa.

En otro plano, desde comienzos de 1995 se profundizó la integración regional en el marco del Mercosur, lo que daría lugar a un importante crecimiento de los flujos comerciales, en especial con el Brasil. Las cuatro naciones incluidas en ese acuerdo pasaron a operar bajo un esquema arancelario común, y con aranceles nulos para el comercio intra-Mercosur, en ambos casos con excepciones temporarias.

El contexto externo en los tempranos noventa

Algunos aspectos que definieron el contexto en el que se lanzó el programa de estabilización deben también resaltarse. El primero es el cambio muy favorable del marco financiero externo. Las tasas de interés internacionales cayeron drásticamente desde 1989 en adelante. La tasa Libo a 180 días, por ejemplo, bajó sostenidamente desde un nivel de 10% anual a comienzos de ese año, hasta 3,4% al inicio de 1993. Esa caída de los rendimientos financieros internacionales alentó los flujos de capitales hacia los mercados que comenzaron entonces a ser denominados emergentes, algunos de los cuales, los de América latina en particular, habían estado racionados en los mercados de crédito en la década de los ochenta.

Ambos factores, la baja de las tasas de interés y la recuperación del acceso a fondos en los mercados privados, tuvieron mucha gravitación en el desempeño macroeconómico latinoamericano en los tempranos noventa, al permitir remover la restricción externa, es decir, la escasez de divisas que limitaba el crecimiento. En algunos casos, como la Argentina y México, y bastante más tarde Brasil, permitirían al mismo tiempo financiar programas de estabilización basados en la fijación del tipo de cambio o en el "anclaje cambiario", según la jerga de la macroeconomía.

Un segundo aspecto es de orden interno y tendría importantes consecuencias a lo largo de la década. Se trata de que el programa de estabilización lanzado en 1991 fue precedido por una abrupta modificación de precios relativos. Como ya se ha indicado, se produjo una drástica apreciación cambiaria a lo largo de los doce meses previos a la fijación del tipo de cambio. Si bien la apreciación continuaría luego, en los tres primeros años de vigencia de la convertibilidad, su ritmo se atenuaría marcadamente. De modo que una de las condiciones iniciales de la década se definió por el establecimiento de un nuevo conjunto de precios relativos, con un nivel de salarios en dólares muy elevado en comparación con la historia precedente, que luego habrían de permanecer durante casi diez años con cambios relativamente menores y de segundo orden.

Finalmente, un rasgo adicional del esquema monetario merece asimismo destacarse, en especial tomando en cuenta las

consecuencias que habría de tener mucho después. Uno de los componentes de la desregulación financiera fue la legalización de las transacciones internas en cualquier moneda. Esto sentó la base de una progresiva dolarización de las relaciones financieras internas que alcanzó, en particular, a los depósitos y los créditos bancarios. La dolarización del sistema financiero formal se convertiría en un factor de potenciación de los enormes costos de salida del régimen de caja de conversión. A fines de 2001, en los momentos finales de este régimen macroeconómico, casi 75% de los depósitos privados en los bancos locales, y poco menos de 80% del crédito, se encontraba denominado en dólares.

Baja inflación y crecimiento

La convertibilidad tuvo una eficacia antiinflacionaria notable. La tasa mensual media de variación del índice de precios al consumidor había sido de 12% entre marzo de 1990 y el mismo mes de 1991. A partir del lanzamiento del nuevo plan, la desaceleración de los precios fue inmediata. En el caso de los bienes comercializables internacionalmente (transables), de los cuales da cuenta de manera aproximada el índice de precios mayoristas (IPM), la fijación del cambio tuvo un impacto pleno. Ello es natural y esperable, porque el tipo de cambio gravita principalmente sobre la determinación de este conjunto de precios. La inflación mayorista bajó inmediatamente a cifras del orden del 1% mensual, y en declinación. Este índice acumularía una variación de 12,5% desde el inicio del plan hasta diciembre de 1994, lo que equivale a poco más de 3% en términos anualizados.

El índice de precios al consumidor (IPC), en cambio, se incrementó en 58,5% en el mismo lapso. Si bien también en este caso la caída del ritmo inflacionario fue abrupta, del 12% a poco más de 1% mensual, la inflación residual que se acumuló en los primeros tres años no fue despreciable. Esto se explica por el mayor peso que tienen los bienes y servicios no comercializables internacionalmente (o no transables) en el cálculo del IPC, y expresa, en consecuencia, el cambio de precios relativos ocurrido en el período, el que, como ya se indi-

có, continuó, aunque a un ritmo muy atenuado, al que se había observado con anterioridad al lanzamiento del plan.

La divergencia entre estos dos índices desapareció hacia fines de 1994. Desde ese momento y hasta la crisis final del régimen macroeconómico, en diciembre de 2001, las tasas de inflación tendieron a ubicarse siempre muy próximas a cero, y con predominio de leves variaciones negativas. De modo que a lo largo de esos siete años las variaciones acumuladas del IPC y del IPM resultaron pequeñas y negativas, del orden de -1,5% en ambos casos.

Se indicó más arriba que el tipo de cambio real había declinado fuertemente a lo largo de 1990. En el momento inmediatamente anterior al lanzamiento del programa de estabilización, se ubicaba ya casi 50% por debajo de su nivel promedio del lapso 1986-1990. Comparada con esa declinación, la que se produciría a partir del primer trimestre de 1991 y hasta 1994 fue de orden menor. Luego seguiría una larga fase de estabilidad, donde las variaciones de la paridad real fueron muy pequeñas, hasta la quiebra del régimen monetario en diciembre de 2001.

Al considerar la evolución de los salarios en la industria manufacturera, conviene distinguir el comportamiento de las remuneraciones reales comparadas con el índice de precios al consumidor, por un lado, y medidas en dólares, por otro. Las cifras relativas a los salarios en dólares muestran nuevamente un drástico cambio antes del inicio del período. En el momento del lanzamiento del plan, las remuneraciones medidas en esa moneda eran ya alrededor de 75% más altas que el promedio de 1986-1990. Aquí también, las variaciones posteriores son de segundo orden.

Cuando el salario se mide en relación con el IPC, en cambio, es decir, en términos de una canasta de bienes internos, o en términos reales, tiene un comportamiento muy diferente, que refleja también el proceso de apreciación cambiaria. Puesto que los precios de los bienes y servicios no transables también subieron considerablemente medidos en dólares, y estos bienes y servicios tienen un peso elevado en el IPC, el salario deflactado por este índice apenas ascendió, levemente, al inicio del programa, tras haber sufrido una caída en los meses anteriores. Así, entre 1991 y 1994 el salario real medio en las

manufacturas resultaría, muy en contraste con su valor en dólares, alrededor de 11% inferior al observado en el lapso 1986-1990. A lo largo de la segunda mitad de la década de los noventa, el salario real mantendría una leve tendencia contractiva.

En los tempranos noventa, el éxito antiinflacionario se conjugó con una rápida expansión económica, extendida a lo largo de cinco años. Desde comienzos de 1990 hasta diciembre de 1994, en efecto, el producto bruto interno se incrementó a un ritmo anualizado levemente inferior a 8%. Este notable desempeño contrastaba además fuertemente con la inestabilidad y el estancamiento que le precedieron, de modo que el gobierno que estaba llevando adelante la política de estabilización y reformas presentaba estos logros como una suerte de refundación nacional. El programa tenía también una valoración predominantemente positiva en la opinión pública, lo que contribuyó a consolidarlo.

Apreciación y desempleo

Es muy llamativo el hecho de que, aun en esa fase de crecimiento inusitadamente rápido, las tasas de desempleo hayan comenzado a incrementarse. Es un hecho inusual, en cualquier latitud. Esto revela uno de los efectos más corrosivos de la fuerte apreciación cambiaria de los tempranos noventa. En efecto, ya hacia 1992, la relación entre las personas ocupadas a tiempo completo y la población total comenzó a declinar. Eso se explica sustancialmente por la pérdida de puestos de trabajo de ese carácter en la industria manufacturera, sometida a la doble presión de la apertura comercial y el "dólar barato". Muchas firmas no lograron sobrevivir. Otras lo hicieron procurando reducir el mayor costo laboral en dólares mediante la realización de inversiones en maquinarias y tecnología, esencialmente importada, ahorradora de mano de obra. La pérdida de puestos de trabajo industriales afectó sobre todo a los ocupados hombres y jefes de hogar, y no fue compensada por la creación de nuevas posiciones laborales en otros sectores. Así, bien antes de la recesión de mitad de la década, ya los indicadores de utilización de la mano de obra acu-

saban un empeoramiento, que se acentuaría dramáticamente luego.

Recesión y después

Sin embargo, aun el éxito en materia de crecimiento resultaría mucho menos duradero que el alcanzado en relación con los precios. Lejos de crecer sostenidamente, la economía describió dos nítidos ciclos a lo largo de los años noventa. El prolongado auge inicial se extendió hasta que el impacto negativo que siguió a la crisis de México de diciembre de 1994 dio lugar a una corta recesión, en 1995. Luego de tres trimestres de declinación, el PBI recuperó el sendero ascendente. Comenzó entonces un nuevo ciclo cuya fase expansiva sería más corta que la anterior: a mediados de 1998, en parte como resultado de un nuevo *shock* externo negativo debido a la crisis rusa de agosto de ese año, que impactó sobre los movimientos internacionales de capitales, se inició una extensa contracción que culminaría a fines de 2001 con el abandono del esquema de caja de conversión, en medio de una profunda crisis económica y política.

Así, pese a la apariencia de "milagro" de sus primeros años, el crecimiento del producto durante el régimen macroeconómico de los años noventa arrojó un balance desalentador. La tasa media de incremento del PBI en el período 1990-2001 fue de sólo 3,18% anual, inferior a la registrada entre la depresión del treinta y mediados de los setenta, que superó el 4%. Pero ese promedio resulta a su vez de un crecimiento de 7,6% al año entre 1990 y 1994, seguido por otro de apenas 0,8% anual en el extenso período 1994-2001.

Entre el segundo trimestre de 1998, cuando el PBI alcanzó su máximo en la década, y el último trimestre de 2001, la declinación del producto agregado fue de 15,6%. Y cabe enfatizar que dos tercios de esa caída se concentraron en realidad en el segundo semestre de 2001, es decir, son anteriores a la devaluación y a la "ruptura de los contratos", factores a los que una difundida interpretación entiende como causa principal de la crisis.

La descripción del comportamiento dinámico de la economía durante el régimen de caja de conversión requiere prestar

atención a las cuentas externas del país. En efecto, el resultado del balance de pagos, que equivale a la variación de reservas de divisas, juega un papel especialmente relevante durante ese régimen, ya que se refleja inmediatamente en el estado de liquidez de la economía y en la disponibilidad de crédito y, consecuentemente, en la demanda agregada.

Un punto importante del contexto externo de inicios del período, ya mencionado, es el cambio favorable en el marco financiero, con una fuerte caída de las tasas de interés internacionales y la recuperación del acceso a fondos externos. Ya en 1991 los ingresos de capitales adquirieron significación. Así, en la fase inicial de los años noventa, las entradas netas de fondos del exterior superaban al déficit en cuenta corriente, de modo que, partiendo de un stock inicial muy bajo, se acumularon reservas de divisas a un ritmo muy importante.

La acumulación de reservas, a su vez, dio lugar al crecimiento de la cantidad de dinero y de crédito interno, lo que, conjugado con la declinación de las tasas de interés, externas e internas, alimentó la expansión de la demanda agregada y del nivel de actividad.

El auge impulsado por fuertes ingresos netos de fondos del exterior continuó hasta 1994. En este año, el aumento de las tasas de interés internacional, como consecuencia de las decisiones de la Reserva Federal de elevar sus tasas de descuento desde febrero, comenzó a afectar negativamente los ingresos de capitales y, dado el continuo incremento del déficit en cuenta corriente, finalmente las reservas de divisas dejaron de crecer. La mecánica propia de un régimen de patrón oro o de una caja de conversión podría dar lugar, a partir de ese momento, a una fase contractiva que tendería a corregir, vía recesión (o caída de precios nominales), el desbalance en cuenta corriente.

Sin embargo, a lo largo de la fase de auge, la fragilidad externa de la economía había aumentado: el déficit en cuenta corriente había tendido a crecer y se venía acumulando deuda. La dependencia en relación con influjos positivos de capital se había hecho más notoria; en otros términos, el desempeño macroeconómico se había tornado más vulnerable a cambios en los estados de opinión capaces de alterar más o menos bruscamente la disponibilidad de fondos externos. Esta fuente de vulnerabilidad fue potenciada por la inexistencia de restriccio-

nes a los movimientos de capital. A diferencia de economías como la de Chile o Colombia, el régimen argentino excluía la utilización de instrumentos destinados a regularlos o a influir en su composición, como los encajes diferenciales de acuerdo con el plazo de los ingresos de fondos que estableció Chile.

En síntesis, en los tempranos noventa, hasta 1994, la economía argentina se había movido, al igual que la de México, hacia una posición de mayor fragilidad externa. Reflejando esto, las primas de riesgo país, por ejemplo, subieron en ambos casos, en 1994, más de lo que lo hicieron en otros países de la región, como el propio Chile o incluso Brasil, que apenas iniciaba por entonces el proceso de estabilización y reformas pro mercado.

En los últimos meses de ese año, México soportó finalmente una corrida contra el peso, que culminó en una fuerte depreciación. El contagio se extendió inmediatamente a la Argentina. Así, en lugar de experimentarse el mecanismo endógeno de ajuste propio del régimen de caja de conversión, el *shock* externo negativo dio lugar a una veloz y masiva fuga de capitales a comienzos de 1995, con una suba vertiginosa de la prima de riesgo y de las tasas de interés. Estos factores llevaron a la economía a una contracción y a una crisis financiera, que fue seguida de una intensa concentración bancaria.

Puesto que el ajuste de la cuenta corriente es más lento que el de los flujos de capital, cuando éstos se hicieron negativos las reservas declinaron, contrayéndose rápidamente la liquidez, incluyendo los depósitos bancarios. La demanda agregada siguió el mismo sendero. En esta fase las tasas de desempleo sufrieron un incremento sustancial, que sólo se revertiría parcialmente más adelante.

La recesión de mitad de período, con todo, fue corta. Un importante paquete de ayuda externa articulado por el FMI permitió cambiar rápidamente el estado de las expectativas y frenar la declinación de la actividad interna. Además, por diversos mecanismos, se recurrió de hecho, pese a las limitaciones impuestas por el régimen de caja de conversión, a acciones de política monetaria expansiva dirigidas principalmente a apuntalar a los bancos y evitar así la profundización de la crisis financiera que siguió a la fuga de depósitos. El sistema financiero recuperó paulatinamente la normalidad, y se reforzó

ARRASTRE DE CRISIS TEQUILA

MEXICO, D.F., 20 (Reuter).- La crisis del peso mexicano reducirá la inversión extranjera y el crecimiento económico en Latinoamérica este año, dijo hoy la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.

● **MENOS INVERSORES**

Los grandes inversionistas huyeron de Latinoamérica luego de la estrepitosa devaluación del peso mexicano en diciembre pasado y ahora el desempeño económico regional dependera en parte de la velocidad con que vuelva ese capital, según la OCDE. "Es probable que las entradas (de capital) serán más bajas que en los últimos años y que las tasas de interés seguirán más altas que en 1994 debido al 'Efecto Tequila'", dijo el organismo de más de 20 países desarrollados en su informe semi anual sobre Sudamérica y Centroamérica.

● **REDUCCION**

"La consecuente reducción en el crecimiento de la demanda interna resultará en una reducción de las tasas de inflación y el PIB (Producto Interno Bruto)", dijo.

Crónica, *20 de junio de 1995.*

y modernizó la supervisión financiera por parte del Banco Central. Poco tiempo después, ya superada esa crisis, el sistema financiero argentino sería presentado como un ejemplo para el mundo en documentos del Banco Mundial y en declaraciones de funcionarios del FMI.

Merced al efecto favorable de la ayuda externa, que permitió preservar el régimen monetario, ya a fines de 1995 se iniciaba una nueva expansión económica. La mecánica monetaria en que ésta se apoyó fue similar a la observada en el auge anterior: se recuperó el acceso a fondos externos, los ingresos netos de capital comenzaron a superar nuevamente al déficit en cuenta corriente, que se había reducido como consecuencia de la recesión, se acumularon reservas y con ello se expandió la cantidad de dinero y de crédito, alentando el crecimiento de la demanda y el incremento del producto.

Pero los elementos de una dinámica cíclica se manifestaron nuevamente con rapidez. La expansión puso otra vez en marcha mecanismos que incrementaron la vulnerabilidad externa de la economía: el déficit de cuenta corriente volvió a aumentar rápidamente, se acumuló deuda a un ritmo importante, y con ello se fortaleció la dependencia de la economía en relación con las condiciones financieras internacionales. La fuerte

apreciación del dólar en esta fase también contribuyó a complicar el frente externo, porque, atado al dólar, el peso también se valorizó frente al euro y a otras monedas. Hasta que un nuevo *shock* financiero externo negativo, producto de la crisis rusa de agosto de 1998 y de su fuerte impacto sobre Brasil se abatió sobre la economía nacional. Los ingresos de capitales declinaron a partir de ese momento y se atenuó la acumulación de reservas, que se haría negativa un poco más adelante. Como consecuencia, se frenó la expansión, para que luego se iniciara una contracción.

En varios aspectos, el segundo ciclo de los años noventa se diferenció significativamente del primero. Uno de esos aspectos fue el distinto papel del sector público y del sector privado en la generación de los flujos de capital que alimentaron la acumulación de reservas. A lo largo de la primera expansión, en los tempranos años noventa, los ingresos de fondos privados fueron manifiestamente predominantes, pese a que en esa etapa se concretaron las privatizaciones más importantes de empresas estatales.

La colocación de deuda pública pasó a ser muy significativa a partir de la recesión de 1995. Inicialmente, los fondos obtenidos por el sector estatal a través del paquete de ayuda posterior al tequila permitieron amortiguar el efecto negativo de ese shock. Pero luego, a partir de allí, los ingresos de capitales captados por el sector público se mantuvieron en un nivel muy elevado hasta el final del período. Es evidente, en especial, que la segunda expansión de los años noventa fue alimentada principalmente, sobre todo en sus comienzos, por los ingresos de fondos externos destinados al sector estatal, mientras que los ingresos netos dirigidos al sector privado se recuperaron lentamente. Desde mediados de 1998, los capitales privados dejaron de afluir en cantidades importantes, para finalmente iniciar un movimiento contractivo abrupto durante 2001. En esta larga contracción, a diferencia de lo que había sucedido con la crisis del tequila, el mantenimiento del acceso a fondos multilaterales por parte del gobierno no fue suficiente para reabrir los mercados privados de crédito, que se cerraron progresivamente luego de la crisis rusa.

No se desarrollará aquí una descripción pormenorizada de los últimos días del régimen macroeconómico de los años no-

venta. Como suele suceder a lo largo de un proceso de crisis, su desarrollo fue hilvanando una muy apretada sucesión de hechos, plagada de marchas y contramarchas de la política económica, en especial en 2001. De todos modos, cabe apuntar algunos de los aspectos centrales de estos procesos.

Desde fines de 1999, al asumir un nuevo gobierno de orientación política diferente del anterior, encabezado por Fernando de la Rúa, la política macroeconómica estuvo dominada por la idea de que el persistente cuadro depresivo de la economía tenía su origen, no ya en la apreciación cambiaria y en la fragilidad externa que aparecen en primer plano en la descripción

---

La Argentina ejemplar: una historia para contar

Es cierto que en muchos sentidos la experiencia de la Argentina en los años recientes ha sido ejemplar, incluyendo, en particular, la adopción de la estrategia correcta a comienzos de los años noventa y la muy valiente adaptación de la misma cuando la crisis del tequila puso a todo el subcontinente en riesgo de un serio traspié. Es destacable el hecho de que la Argentina ha sido probablemente el primer país en reaccionar fortaleciendo inmediatamente sus políticas y, en particular, llevando adelante la reforma del sector bancario, lo que por cierto resultó ser, posteriormente, uno de los principales factores problemáticos en otras partes del mundo. Fueron notables también los esfuerzos de Argentina, a partir de entonces, por continuar su excelente cumplimiento de los criterios de desempeño establecidos en nuestros acuerdos, y el importante progreso en la implementación de las reformas estructurales.

De modo que, claramente, la Argentina tiene una historia para contarle al mundo: una historia que se refiere a la importancia de la disciplina fiscal, del cambio estructural y de una política monetaria seguida con rigor. Por cierto, en el caso de la Argentina, en el marco de su plan de convertibilidad, el principio básico de que no se pueden resolver problemas a través de un relajamiento de la disciplina monetaria ha demostrado sus virtudes.

Fuente: Michel Camdessus, director ejecutivo del Fondo Monetario Internacional, 1° de octubre de 1998, Washington D.C.

que se ha planteado hasta aquí, sino en el mal manejo fiscal. En especial, en un elevado déficit de las cuentas estatales y en la acumulación de deuda pública. Se entendía que estos factores, combinados con una sucesión de *shocks* externos negativos en el plano comercial y financiero, habían afectado las expectativas acerca de la capacidad de pago de los compromisos externos, cerrando así el acceso al crédito de fuentes privadas e impidiendo el restablecimiento del mecanismo monetario expansivo que había caracterizado a los dos auges precedentes.

Ese diagnóstico llevaba a concluir que se imponía una política fiscal contractiva para, algo paradójicamente, sacar a la economía del pantano recesivo. Se argumentaba que era necesario dar señales muy drásticas de dureza fiscal para comprar credibilidad, lo que permitiría simultáneamente reducir las elevadas primas de riesgo que la deuda pública debía afrontar, y recuperar el acceso a los mercados de fondos privados, lo que a su vez posibilitaría restablecer el crédito interno y recomponer la demanda agregada.

Si bien largamente dominante, y promovida con entusiasmo por el FMI, la interpretación que pone todo el peso causal de la crisis en las cuestiones fiscales no parece resultar particularmente convincente. El desequilibrio de las cuentas públicas en el año 1997, anterior al inicio de la depresión, apenas rondaba los dos puntos del PBI, y se originaba sustancialmente en el déficit del sistema de seguridad social, fuertemente incrementado como consecuencia de la reforma previsional pro mercado implementada en 1994, que restó recursos apreciables al subsistema de seguridad social público.

El deterioro fiscal posterior puede entenderse menos como un indicador de una política fiscal discrecional descontrolada que como un resultado endógeno originado en la caída de la recaudación tributaria debida a la recesión, y en el aumento de las tasas de interés motivado en el alza de la prima de riesgo país, a lo que se agrega, sí, el déficit creciente del sistema previsional.

Por otro lado, el papel del aumento de la deuda pública externa a lo largo de los noventa puede verse en mejor perspectiva si se compara con el comportamiento del endeudamiento privado. El incremento de la deuda externa pública bruta entre

los extremos de la década explica menos de 40% de la variación de la deuda externa total en el período.

El hecho de que el sector estatal haya tenido, sin embargo, como se ha señalado, un papel central en el financiamiento de la acumulación de reservas, se explica porque si bien la deuda privada aumentó también considerablemente, lo hicieron en medida todavía mayor los activos del sector privado en el exterior, tal como había sucedido, cabe recordar, a lo largo de la fase de endeudamiento de fines de los setenta.

La acumulación de activos externos por parte del sector privado, que fue pequeña en el período 1991-1994 tomado agregadamente, se acentuaría en la segunda mitad de la década, a partir de la experiencia del tequila. Incluso en la fase expansiva que va de fines de 1995 a mediados de 1998, en la que la deuda privada aumentó rápidamente en más de 15 mil millones de dólares para el sector privado no financiero, los activos externos del mismo sector se incrementaron en una cifra similar, lo que confirma la idea de que éste no fue un sector generador neto de financiamiento externo. Entre 1991 y 2001, las tenencias de activos externos por parte del sector privado no financiero crecieron en más de 40 mil millones de dólares, en una nueva ronda de desnacionalización del activo financiero de residentes que recuerda a la de 1980-1982.

De cualquier modo, a caballo del diagnóstico fiscalista, sucesivos paquetes de medidas de naturaleza fiscal contractiva se implementaron a lo largo de 1999, 2000 y 2001, incluyendo normas como la "ley de solvencia fiscal" y la de "déficit cero", que resultarían dramáticamente irrealistas, sin lograr desencadenar el *shock* de confianza que debía revertir el cuadro deflacionario.

El nivel de actividad se mantuvo deprimido, comprometiendo la recaudación fiscal y las propias metas de recomposición de las cuentas públicas. Puede decirse que una y otra vez la política fiscal contractiva actuó de manera autodestructiva, contribuyendo en realidad a consolidar un escenario depresivo y un cuadro de expectativas muy negativas.

A lo largo de 2001 hubo intentos de reforzar el manejo fiscal con acciones de apoyo externo y canjes de deuda, dirigidos a alejar la idea, que iba tomando cuerpo crecientemente, de que el gobierno podría incumplir sus obligaciones financieras. Así,

se anunció una operación de apoyo internacional y local (el "blindaje" financiero) a comienzos de 2001, por unos 40 mil millones de dólares; luego se concretó un "megacanje" de deuda a mediados de ese año y, finalmente un canje voluntario, aunque sería más adecuado designarlo "inducido", semivoluntario, de deuda del sector público estatal y provincial en noviembre, dirigido sobre todo a tenedores internos como bancos y entidades del sistema previsional privado. Esas acciones, apoyadas en su mayoría por el FMI, que participó en la operación del blindaje, aprobó un nuevo memorándum de entendimiento a fines de abril y aprobaría luego un nuevo paquete de apoyo financiero en agosto, consiguieron, a lo sumo, contener por breves períodos la corrida contra el peso, que se hizo muy intensa a partir de marzo de 2001. En marzo y abril los depósitos bancarios se redujeron en alrededor de 6.700 millones de dólares y las reservas en 7.900 millones, lo que constituyó una caída de 22 por ciento en el correspondiente *stock*.

Atenuada en el bimestre siguiente, la corrida se reanudó en julio-agosto, y nuevamente en noviembre. En la última semana de este mes, la fuga de depósitos fue muy intensa y llevó al gobierno a establecer, desde comienzos de diciembre, restricciones a los retiros de efectivo de los bancos y a los movimientos de capitales. Era formalmente el fin de la caja de conversión. Le tocó decidirlo al ministro Cavallo, el mismo que había implantado el régimen en 1991 y que había retornado a esa función en marzo de 2001, convocado como el hombre que podía reparar el diseño que él mismo había implementado diez años antes.

Las medidas de restricción financiera de diciembre contribuyeron a un agravamiento súbito de las tensiones sociales y políticas. En un marco de agitación en las calles, a fines de 2001 cayó el gobierno electo en 1999, y en los días siguientes, además de experimentar una rápida sucesión de presidentes efímeros, el país entró en *default* en los pagos del servicio de la deuda pública y abandonó definitivamente la paridad de 1 a 1 del peso con el dólar de los Estados Unidos.

Cuadros

Cuadro 1. Crecimiento económico e inflación

Período	Tasa media de crecimiento del producto bruto interno por habitante (en % anual)	
1901-1932		0,81
1933-1975		1,75
1976-2002		-0,45
	quinquenio	década
1961-1965	2,75	2,73
1966-1970	2,72	
1971-1975	1,03	0,73
1976-1980	0,44	
1981-1985	-3,36	-2,52
1986-1990	-1,66	
1991-1995	4,48	2,96
1996-2000	1,47	
2001-2002	-8,60	

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la CEPAL.

Período	Tasa media anual de inflación según el índice de precios al consumidor	
	quinquenio	década
1961-1965	23,2	21,3
1966-1970	19,3	
1971-1975	64,4	119,5
1976-1980	192,9	
1981-1985	322,6	437,6
1986-1990	583,8	
1991-1995	32,2	14,9
1996-2000	-0,1	

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INDEC.

Cuadro 2. Composición porcentual del producto bruto interno (según las cifras a precios constantes de 1993)

Período	PBI	Agricultura, pesca, etc.	Industrias manufac.	Electricidad gas y agua	Construcción	Sectores productores de servicios
1975	100	6,7	23,9	1,2	7,7	60,4
1980	100	6,5	21,0	1,5	8,5	62,6
1985	100	7,5	19,7	2,0	5,5	65,3
1990	100	8,1	19,2	2,1	4,5	66,1
1995	100	8,1	18,3	2,4	5,4	65,8
2000	100	7,6	16,7	2,8	5,4	67,5
2002	100	8,7	16,0	3,2	3,7	68,4

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía, del INDEC y de la CEPAL.

Cuadro 3. Mercado de trabajo: población activa, ocupación, desocupación, subempleo

Período	Tasa de actividad (1)	Tasa de empleo (2)	Tasa de empleo de tiempo completo (3)	Tasa de desocup. horaria (4)	Tasa de desemp. (5)
1976-1980	38,7	37,4	35,7	4,6	3,3
1981-1985	38,0	35,8	33,5	6,2	5,3
1986-1990	39,1	36,6	33,3	8,4	6,6
1991-1995	40,7	36,5	32,3	10,4	10,4
1996-2000	42,2	35,9	30,0	13,9	14,9
2001-2002	42,5	34,9	27,0	18,5	18,5

(1) Población activa sobre población total (en porcentaje).
(2) Ocupados (incluyendo subocupados) sobre población total (en porcentaje).
(3) Ocupados a tiempo completo (más de 35 horas semanales) sobre población total (en porcentaje).
(4) Ocupados que trabajan menos de 35 horas semanales, sobre población activa (en porcentaje).
(5) Desocupados sobre población activa (en porcentaje).
Fuente: INDEC.

Cuadro 4. Evolución del salario real medio en la industria, del tipo de cambio real y del salario industrial medio medido en dólares

Período	Salario real (1993=100) (1)	Tipo de cambio real (1993=100) (2)	Salario en dólares (1993=100) (3)=(1)/(2)
1971-1975	198,98	-	-
1976-1980	135,71	154,23	0,88
1981-1985	121,05	260,63	0,46
1986-1990	119,83	273,67	0,44
1991-1995	100,17	105,43	0,95
1996-2000	99,22	103,28	0,96
2001	100,05	112,04	0,89
2002	78,56	279,38	0,28

(1) Salario medio en la industria manufacturera, deflactado por el índice de precios al consumidor.
(2) Tipo de cambio real multilateral.
(3) Corresponde al salario medio en la industria manufacturera, medido en dólares de poder adquisitivo constante [corresponde al cociente entre las columnas (1) y (2)].
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la CEPAL y el INDEC.

Cuadro 5. Distribución del ingreso según hogares

Hogares	Participación porcentual en el ingreso						
	1974	1980	1985	1990	1995	2000	2002
(1) 40% más pobre	23,4	19,7	19,4	19,6	17,4	16,8	16,3
(2) 40% intermedio	41,1	38,9	39,1	35,6	36,3	37,6	34,5
(3) 20% más rico	35,6	41,3	41,6	44,6	46,3	45,6	49,2
Total	100	100	100	100	100	100	100
(3)/(1)	1,5	2,1	2,1	2,3	2,7	2,7	3,0

Fuente: las cifras corresponden al aglomerado de Gran Buenos Aires relevado por la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC (onda de octubre de cada año), y los hogares están ordenados según el ingreso per cápita familiar.

Cuadro 6. Deuda externa pública y privada (saldos de fin de período en miles de millones de dólares) y relación entre la deuda externa total y las exportaciones anuales.

Año	Deuda			Deuda sobre exportaciones (%)
	Pública	Privada	Total	
1975	4,0	3,9	7,9	266,8
1980	14,5	12,7	27,2	339,1
1985	40,9	8,5	49,4	587,2
1990	48,8	13,4	62,2	503,5
1995	67,2	31,9	99,1	472,7
2000	84,9	61,7	146,6	555,1
2002	89,2	45,1	134,3	529,7

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la CEPAL y el INDEC.

BIBLIOGRAFÍA

Altimir, Oscar, y Luis Beccaria, "El persistente deterioro de la distribución del ingreso en la Argentina", *Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 40, N° 160, enero-marzo, Buenos Aires, 2001.

Aronskind, Ricardo C., *¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los '90*, Libros del Rojas, Serie Extramuros, Buenos Aires, 2001.

Basualdo, Eduardo M., *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del 90*, Universidad Nacional de Quilmes Ediciones/ FLACSO/IDEP, Buenos Aires, 2000.

Bouzas, Roberto, y Emiliano Pagnotta, *Dilemas de la política comercial externa argentina*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2003.

Canitrot, Adolfo, "La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976", *Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 19, N° 76, Buenos Aires, 1980.

———, "Teoría y práctica del liberalismo: política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina", *Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 21, N° 82, Buenos Aires, 1981.

Cetrángolo, Oscar, y Juan Pablo Jiménez, "Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad", *Serie Gestión Pública*, N° 108, CEPAL, Santiago de Chile, 2003.

Damill, Mario, Roberto Frenkel y Roxana Maurizio, *Argentina: una década de convertibilidad. Un análisis del crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso*, OIT, Santiago de Chile, 2002.

Damill, Mario, Roberto Frenkel y Luciana Juvenal, "Las cuentas públicas y la crisis de la convertibilidad en Argentina", *Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 43, N° 170, julio-setiembre, Buenos Aires, 2003.

Fanelli, José María, y Roberto Frenkel, "Estabilidad y estructura: interacciones en el crecimiento económico", *Revista de la CEPAL*, N° 56, Santiago de Chile, 1995.

Frenkel, Roberto, "La apertura financiera externa: el caso argentino", en French Davis, Ricardo (ed.) *Relaciones financieras externas y su impacto en las economías latinoamericanas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

———, “El régimen de alta inflación y el nivel de actividad”, en Arellano, J. P. (ed.), *Inflación rebelde en América Latina*, CIEPLAN-Hachette. Santiago de Chile, 1990.

Katz, Jorge, “Efficiency and Equity: Aspects of the New Latin American Economic Model”, *Economics of Innovation and New Technologies*, Vol. 11, 2002, pp. 423-439.

Kosacoff, Bernardo (comp.), *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*, CEPAL/Alianza Editorial, Buenos Aires, 1993.

Mussa, Miguel, *Argentina y el FMI. Del triunfo a la tragedia,* WP Publications/ Planeta, Buenos Aires, 2002.

Obschatko, Edith, *El aporte del sector agroalimentario al crecimiento económico argentino, 1965-2000*, IICA, Buenos Aires, 2003.

PNUD, *Aportes para el desarrollo humano de la Argentina/2002*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires, 2002.

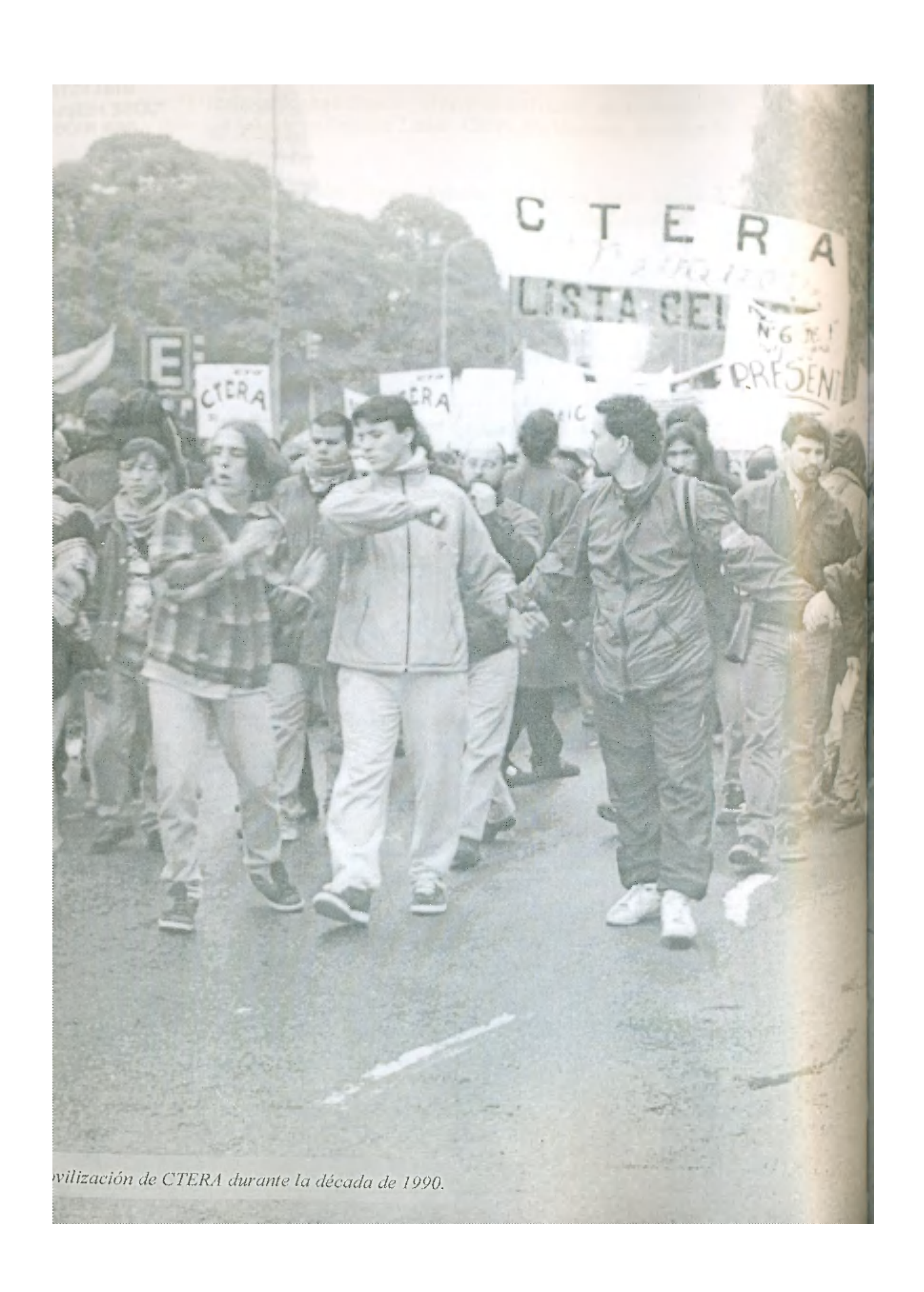
Rodríguez, Carlos A., “El Plan Argentino de Estabilización del 20 de diciembre”, *Documento de Trabajo CEMA*, N° 5, Buenos Aires, 1979.

Schvarzer, Jorge, *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y 2000*, A-Z Editora, Buenos Aires, 1999.

IV

Crisis y reformulación de las políticas sociales

por SUSANA BELMARTINO



ovilización de CTERA durante la década de 1990.



En el último cuarto del siglo XX se produjeron cambios muy importantes en la manera de abordar la actividad del Estado en el área social, tanto en la Argentina como en el resto del mundo. Las funciones que debían estar en manos del Estado y los alcances de su actividad fueron sometidos a un debate todavía no cerrado. En la Argentina esa nueva formulación resultó aún más compleja, debido a factores como la debilidad de las instituciones a cargo de la definición e implementación de las políticas; la fragmentación que caracterizó la expansión del sistema a partir de los años '40, expresada en la falta de integración entre sectores y en la diversidad de programas e instituciones en el interior de cada sector; la modalidad que adoptó la transición desde el régimen autoritario a la democracia; el impacto de los procesos de reforma del Estado y reconversión económica; la emergencia de nuevas situaciones de riesgo fundadas en la expansión de la pobreza y el crecimiento del desempleo.

Las principales áreas sociales de intervención del

Estado de Bienestar, tal como se desarrolló en los países centrales a lo largo del siglo XX, fueron educación, salud y atención médica, previsión social, seguros de desempleo, vivienda o servicios sociales. Los modelos de organización no fueron uniformes, tampoco los porcentajes de recursos fiscales comprometidos y la eficacia en la afirmación de los valores involucrados y las metas propuestas. Hubo diferencias importantes en el desarrollo de las instituciones de bienestar entre los países centrales y, aún más significativas, entre países centrales y periféricos. En cada país las formas del desarrollo histórico de esas instituciones significaron oportunidades y límites para la puesta en marcha de los cambios que se reconocen como necesarios a partir de los años setenta.

En la Argentina, el valor fundante del sistema de política social construido a partir de los años cuarenta fue la solidaridad entre sectores trabajadores, que originariamente se pensó como base de una organización con capacidad de expandirse en el mediano plazo hasta un sistema de protección universal. La orientación particularista que finalmente predominó, consecuencia de una puja política en torno a los recursos manejados por el Estado por parte de los grupos involucrados en cada área de política, significó el predominio de la solidaridad grupal y su consecuencia más negativa: la conformación de un sistema estratificado de beneficios en función de contribuciones diferentes según los esquemas diferenciales de salario. Ni el seguro de desempleo ni las políticas activas de empleo formaron parte del sistema de políticas sociales. Las instituciones del aparato estatal a cargo de la regulación y el control frecuentemente carecieron de la capacidad de imponer sus decisiones ante la presión de los intereses privados; la asignación de recursos se vio perjudicada por la fragmentación entre jurisdicciones, la falta de coordinación de las políticas y el uso discrecional de los fondos disponibles.

CRISIS Y REFORMULACIÓN DEL ROL DEL ESTADO

El pobre desempeño de las instituciones estatales a cargo de la política social entre los años cuarenta y los setenta no puede vincularse exclusivamente con las dificultades que enfrentó el

país en esos años para insertarse plenamente en un camino de crecimiento económico que respaldara la actividad destinada al bienestar social. Buena parte de las deficiencias se asocia con la ineficacia de los organismos del Estado, derivada de la superposición de instancias de decisión, la baja calificación técnica de su personal, la coexistencia de diferentes propuestas de organización y distribución de poder para cada una de las áreas involucradas, y la consiguiente falta de homogeneidad, consistencia y capacidad de implementación en las políticas definidas. Cuando la crisis asumió características que hicieron imposible su superación a través de las estrategias propias del modelo de intervención afirmado en los orígenes, un aparato estatal heterogéneo, sobredimensionado y penetrado en exceso por los intereses representados en organizaciones de la sociedad civil, debió enfrentar la desconfianza de la ciudadanía y la oposición de los mismos intereses que habían tenido influencia sustantiva en la definición de su agenda.

Sin embargo, sería reduccionista colocar el eje de análisis en las dificultades del Estado argentino para cumplir satisfactoriamente su rol de Estado de Bienestar. La crisis de ese Estado y las consiguientes reformulaciones de sus formas de organización tanto en el área económica como en la social y político-representativa alcanzó una dimensión planetaria. El nuevo modelo de relaciones Estado/sociedad está todavía construyéndose. Las estrategias que predominaron en los ochenta —reaganismo, thatcherismo, neoliberalismo, confianza ilimitada en el mercado, las privatizaciones, el achicamiento del aparato estatal— fueron sensiblemente reorientadas en los noventa, tanto en términos de políticas efectivas como de fundamentaciones ideológicas de proyección al futuro. En los últimos años la propuesta de una tercera vía pretende hacerse cargo de reformular la perspectiva socialdemócrata, fundamento ideológico del Estado de Bienestar europeo, en función de generar respuestas diferentes a los desafíos abiertos por el neoliberalismo.

En la Argentina el proceso de cambio fue particularmente conflictivo. Iniciado en la segunda mitad de los setenta durante una dictadura militar que fue perdiendo gradualmente tanto legitimidad como capacidad de intervención; reformulado en los '80 con la emergencia de un gobierno democrático que preten-

dió recuperar y fortalecer principios de orden social formulados en clave socialdemócrata; sacudido por la crisis hiperinflacionaria de los años 1989-1990, que precipitó cambios impensables algunos años antes durante un régimen democrático, originando nuevas reglas de juego destinadas a gobernar las relaciones entre Estado y sociedad, que serían establecidas sin oposición consistente en la primera mitad de los años noventa.

El comienzo del nuevo siglo muestra indicios que matizan el alcance y la profundidad de las transformaciones producidas. Dos años de recesión económica, déficit fiscal difícil de controlar, un Estado que no logra disciplinar a sus diferentes organismos, gobiernos provinciales poco dispuestos al autocontrol en materia de gasto, costos difícilmente legitimables en el funcionamiento del régimen político, escasa consistencia en la definición de políticas sociales, aumento de la violencia social, la exclusión, la marginalidad, permiten suponer que las reformas producidas, si bien necesarias, están lejos de ser suficientes.



Villa miseria, década del noventa.

LA REESTRUCTURACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Las primeras estrategias de transformación de las reglas de juego vigentes entre Estado y sociedad colocaron un énfasis importante en la reducción de las dimensiones del Estado y una nueva asignación de funciones para sus aparatos. No sólo se reformuló la presencia estatal en la producción de bienes y servicios en la esfera económica a partir de la privatización de sus empresas; también en el área social se apostó a una mayor eficiencia del sector privado en la gestión de los recursos disponibles. En manos del Estado quedaría teóricamente la función de regulación y control de las actividades de interés público y social, su gestión y provisión se delegarían a diferentes organizaciones en el seno de la sociedad civil. La competencia en un mercado supuestamente regulado por la calidad y el precio de los servicios ofrecidos estimularía la generación de condiciones de eficacia y eficiencia en la provisión de las respectivas prestaciones.

No se otorgó importancia en ese momento a las condiciones en que se produciría la organización de cada mercado en el área social, cuáles serían las reglas que delimitarían la competencia; no se tuvo en cuenta el peso de los actores sociales comprometidos y los obstáculos y oportunidades que generarían en la definición de nuevas reglas de juego. Más sintéticamente, no se previó la forma en que el régimen institucional previo impactaría en la construcción de las nuevas instituciones. Para una aproximación somera al problema será conveniente repasar las diferentes áreas de política.

La reforma previsional

La crisis de los sistemas previsionales ha estimulado reformas en buena parte del mundo. En general las dificultades financieras se han asociado con el envejecimiento de las poblaciones, vinculado con el aumento de la expectativa de vida y la reducción de la tasa de natalidad. En paralelo ha existido una tendencia a retirarse de la actividad laboral a edades tempranas, estimulada por la disposición de generosas prestaciones

de retiro. Estas tendencias han producido un desequilibrio entre aportantes y beneficiarios del sistema previsional a partir de la disminución relativa de la población económicamente activa —y, en consecuencia, de los aportes canalizados al pago de prestaciones— en relación con la población que percibe el beneficio. En la práctica esta situación supone la necesidad de buscar otras fuentes de financiamiento, si no se quiere aumentar la carga sobre los aportantes ni reducir el valor de las prestaciones. En países con deficiente capacidad de control, la situación se agrava a partir de prácticas generalizadas de evasión, empleo en negro, subdeclaración de ingresos y otras.

Las deficiencias del sistema previsional argentino se deben sólo en parte a ese tipo de condicionamientos. El listado de indicadores que sintetiza la situación previa a la reforma —que ha sido caracterizada como crisis terminal de la sustentabilidad financiera del sistema— sólo puede ser objeto de breve enumeración en el espacio de este capítulo.

- Mientras la población mayor de 65 años prácticamente se duplicó entre 1960 y 1980, la población total creció sólo un 40% en el mismo período.
- El número de beneficiarios como porcentaje de la población en edad de percibir el beneficio se mantuvo constante a partir de 1980, indicando un estancamiento de la cobertura que pasó de un 58% en 1980 a un 60,9 en 1985, y se mantuvo en el mismo nivel en 1990. Estas cifras no incluyen a los jubilados y pensionados de las FF.AA. y de seguridad y del sector público provincial y municipal, que sumarían otro 12%.
- Existía un número relativamente importante de beneficiarios que disponían de un doble beneficio, y un porcentaje cercano al 10% del total con edades inferiores a las requeridas para obtener la jubilación.
- La gran mayoría (alrededor del 76%) de los jubilados mayores de 70 años sólo percibía un beneficio mínimo.
- Alrededor de 9.500.000 trabajadores habrían estado obligados a aportar al régimen nacional de cobertura de trabajadores asalariados. En 1992 la evasión alcanzaba al 48% de esta cifra. En relación con los autónomos, sobre un número aproximado a 3.200.000 trabajadores, sólo 800.000 aportaban.
- El porcentaje de lo efectivamente recaudado respecto de la

recaudación potencial ascendía en ese mismo año a alrededor de un 66%, lo que indica que los evasores se ubican en el nivel inferior de remuneraciones, espacio donde predominan el trabajo precario y el subempleo.

- Desde mediados de los años ochenta los recursos derivados de aportes y contribuciones dejaron de ser suficientes para financiar los beneficios. Entre 1985 y 1991 el financiamiento proveniente de otros impuestos osciló entre un 20 y un 30% de los recursos totales.
- Pese a la importante absorción de recursos adicionales, el sistema no estaba en condiciones de cumplir las disposiciones relativas al cálculo de haberes, que ascendía al 70-80% del salario en el momento de acceder al beneficio. La relación jubilación media/salario medio raramente había superado el 55% desde mediados de los años ochenta.
- El incumplimiento de las normas que regulaban el cálculo de los haberes y la disposición que establecía topes a los haberes máximos estimularon los juicios contra el Estado, que en general fueron resueltos de manera favorable a los damnificados, generando nuevas presiones sobre los recursos disponibles.
- Se registraba diferente acceso al beneficio según jurisdicciones: en la Capital Federal el 21% de la población los recibía, el porcentaje declinaba hasta llegar a 1,5% en Formosa.
- En 1992 el Sistema Nacional de Previsión no alcanzaba a triplicar el gasto realizado por los sistemas provinciales y municipales, aunque otorgaba prestaciones a un número de beneficiarios seis veces mayor. El beneficio promedio en el sistema nacional era de 231,21 pesos, mientras en los sistemas provinciales llegaba a 503,47. El beneficio promedio percibido por el personal de las FF.AA. y de seguridad alcanzaba a 831,93 pesos.

Cuadro 1. Crecimiento de la población beneficiaria del régimen previsional. 1950-1990

Año	Población potencialmente beneficiaria			Sistema Nacional de Previsión	
	Varones 60 y más (miles)	Mujeres 55 y más (miles)	Subtotal (miles)	Beneficios totales (miles)	Cobertura (b/a. 100) %
1950	613	882	1.495	188	12,59
1955	754	1.082	1.836	473	25,76
1960	912	1.324	2.236	749	33,71
1965	1.069	1.604	2.673	1.086	4062
1970	1.224	1.899	3.123	1.390	44,52
1975	1.376	2.198	3.574	1.695	47,41
1980	1.521	2.518	4.039	2.342	58,00
1985	1.686	2.842	4.528	2.759	60,93
1990	1.858	3.119	4.977	3.031	60,90

Fuente: Isuani, Aldo E. y Jorge A. San Martino, "El nuevo sistema previsional argentino", en *Boletín Informativo Techint*, N° 281, enero-marzo 1995, p. 44.

La primera medida de reforma, puesta en marcha por el Ministerio de Economía en 1991, consistió en una estrategia de centralización de los aportes y contribuciones de la seguridad social, destinada a facilitar una mayor fiscalización de lo recaudado. Con ese objetivo, el decreto de desregulación económica (N° 2.284/91) estableció en su artículo 85 la creación del Sistema Único de Seguridad Social (SUSS), dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y puso en marcha la Contribución Única de la Seguridad Social, que unificaría los aportes y contribuciones al sistema previsional y los destinados a financiar prestaciones de atención médica. Sus disposiciones facultan al SUSS para ejercer la administración, recaudación y fiscalización del conjunto de los aportes y las contribuciones efectuados sobre la nómina salarial. A tal efecto, por decreto N° 2.741/91 se creó la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), organismo que tomó a su cargo la administración y el control de la recaudación de todos los

aportes y las contribuciones calculados sobre la nómina salarial, incluyendo los destinados al régimen de asignaciones familiares. El porcentaje correspondiente a la financiación de prestaciones de atención médica fue derivado luego a las respectivas obras sociales.

El consenso relativamente generalizado en torno a la necesidad de reformar el sistema estimuló la elaboración de proyectos fundados en diferentes orientaciones de cambio. Un repaso de algunos de esos proyectos proporciona elementos para apreciar la magnitud de las diferencias y un punto de comparación con la reforma finalmente sancionada.

La Secretaría de Seguridad Social elaboró en 1986 un proyecto que conservaba el sistema de reparto. La preocupación básica era el reconocimiento de la imposibilidad de pagar jubilaciones equivalentes al 82% del salario, y la afirmación de un modelo que cumpliera un rol progresivo en relación con la distribución del ingreso. La escala de beneficios propuesta establecía el pago de beneficios proporcionalmente mayores para las categorías más bajas de ingreso; en consecuencia, a medida que aumentaba la remuneración percibida en actividad se generaba una disminución progresiva de la relación haber/salario, para llegar a las categorías más altas de ingreso con un haber previsional que representaba el 40% del monto salarial considerado para el cómputo.

La Asociación de Bancos Argentinos, por su parte, propuso un sistema basado en capitalización de aportes obligatorios administrados por entidades privadas. Este régimen se encargaría de la cobertura de todos los activos cotizantes y conformaría, desde la fecha de la reforma en adelante, los fondos necesarios para alcanzar una cobertura previsional básica. Un régimen optativo de capitalización, con aportes adicionales, permitiría la obtención de una cobertura previsional complementaria. El sistema estatal de reparto adquiriría carácter transitorio en tanto seguiría siendo responsable de las prestaciones a jubilados y pensionados existentes en el momento de la reforma, para terminar extinguiéndose.

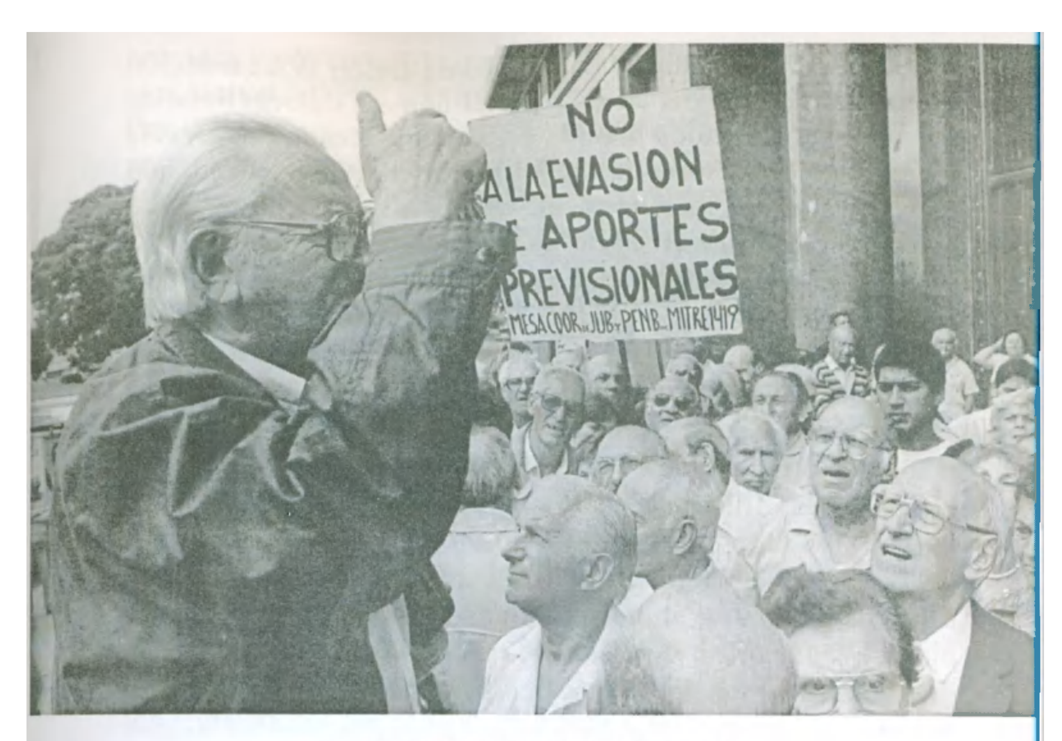
Una tercera iniciativa, elaborada por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, suponía la conservación de un componente de reparto orientado a brindar prestaciones básicas sobre una base universal. Los regímenes de

capitalización complementarían ese sistema, ofreciendo haberes vinculados con la capacidad/voluntad de aportar de cada uno de los beneficiarios. El sistema propuesto tenía naturaleza mixta: el régimen de reparto era administrado por el Estado, un régimen obligatorio de capitalización y otro de naturaleza optativa estarían a cargo de entidades privadas.

En 1991 y 1992, cuando se reconoció la inevitabilidad de la reforma, el debate se polarizó en el ámbito público y parlamentario entre las propuestas de cambios sustantivos con orientación privatizante y la posición compartida por las organizaciones de jubilados y pensionados, la CGT y, en un primer momento, los diputados del Partido Justicialista que defendían una reforma parcial. Aquellos que proponían una reforma en profundidad diferían a su vez en la defensa de un régimen mixto, frente a un sistema íntegramente administrado por entidades privadas.

Las expectativas de puesta en marcha de una reforma en profundidad estimularon en paralelo la movilización de las organizaciones representativas de jubilados y pensionados. Mientras duró el tratamiento de la reforma todos los miércoles se congregaron ante el Congreso diferentes agrupaciones de jubilados que rechazaban cualquier tipo de reforma y solicitaban el establecimiento de una jubilación mínima de 450 pesos. En paralelo, las principales entidades corporativas, instituciones financieras, asociaciones de jubilados y algunos grupos técnico-profesionales participaron del trabajo de las comisiones parlamentarias una vez que el proyecto elaborado por el Poder Ejecutivo inició su trámite parlamentario. También el Ministerio de Economía convocó a reuniones de consulta a las organizaciones de su área.

En junio de 1992 el Poder Ejecutivo elevó al Congreso el proyecto de reforma del régimen previsional, que sería aprobado con modificaciones en octubre de 1993. El proyecto original fue intensamente discutido en Diputados. La aprobación se demoró considerablemente a pesar de la urgencia del Poder Ejecutivo, que la había programado para fines de 1992. Las demoras se debieron, en parte, a tácticas dilatorias de los legisladores de la oposición, que procuraban impedir su tratamiento colocando obstáculos a la obtención del quórum. También incidieron las dificultades que tuvo el bloque oficialista para re-



Movilización de jubilados, 1995.

unir los votos necesarios para su aprobación en las diferentes comisiones y, más tarde, las sucesivas propuestas de modificaciones parciales, surgidas en el interior del mismo bloque cuando el proyecto ya había sido girado al recinto, que eran sometidas a discusión y negociaciones parciales, demorando y desordenando el trámite parlamentario. Entre los opositores a la reforma se alineaban la UCR, el Partido Demócrata Progresista y algunos partidos provinciales. Por su parte, la bancada oficialista tuvo dificultades para asegurar la disciplina de los diputados de extracción gremial, divididos entre aquellos que rechazaban la reforma y quienes estaban dispuestos a negociar modificaciones parciales.

El sistema propuesto originalmente era relativamente sencillo. Un primer régimen, basado en la técnica del reparto, otorgaría una Prestación Básica Universal a cargo del Estado, consistente en una suma fija para cada jubilado. Para aquellos que acreditasen treinta años de aportes, dicha suma sería equivalente a una vez y media el Aporte Medio Provisional Obligato-

rio (AMPO). Este indicador resultaba de dividir la recaudación promedio mensual del sistema por el número de beneficiarios que aportaran de modo regular. En segundo término se preveía un régimen obligatorio de capitalización individual, destinado a los trabajadores menores de 45 años a la fecha de sanción de la ley. La prestación en este caso dependería de los aportes realizados por cada individuo durante su permanencia en el mercado de trabajo. La administración de estos fondos estaría a cargo de entidades privadas, denominadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).

Las objeciones formuladas al proyecto giraban principalmente en torno a la falta de antecedentes de una reforma de tal magnitud, las dificultades que existirían para asegurar la rentabilidad de los fondos capitalizados y la capacidad de control del organismo a cargo de la supervisión del sistema. Entre los aspectos puntuales, el más cuestionado se vinculó con la pérdida de los aportes efectuados por los trabajadores de menos de 45 años en función de su traslado al régimen de capitalización.

Para resolver esta última objeción se introdujo un nuevo componente del haber jubilatorio, denominado Prestación Compensatoria (PC), que estaría a cargo del Estado. Más tarde, cuando se acordó el mantenimiento de dos regímenes paralelos, uno estatal de reparto y otro privado por capitalización, entre los cuales los beneficiarios podrían elegir libremente, se agregó al sistema estatal un nuevo componente, denominado Prestación Adicional por Permanencia. Ambas modificaciones complejizaron sensiblemente la organización y gestión del nuevo sistema. Otras modificaciones significativas se relacionaron con la posibilidad de que organizaciones como sindicatos, fundaciones, asociaciones mutuales y cooperativas pudieran constituir AFJP y la conformación de una de tales administradoras a cargo del Banco de la Nación Argentina, que funcionaría como organismo testigo frente a la operatoria de las empresas privadas.

La ley 24.241 de octubre de 1993 sancionó la creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, que no incorpora los regímenes específicos de las Fuerzas Armadas y de seguridad. El nuevo SIJP es obligatorio y mixto. Combina prestaciones de capitalización y de reparto que brindan entes

privados y públicos. El componente de reparto (Prestación Básica Universal) está a cargo del sector público, al igual que la Prestación Compensatoria, que corresponde a quienes hicieron aportes al sistema jubilatorio antiguo, con independencia del régimen que elijan para el futuro.

Además, se creaban tres alternativas para el destino de los aportes previsionales futuros de cada trabajador: el sistema público de reparto (Prestación Adicional por Permanencia); el sistema público de capitalización (administrado por la AFJP del Banco de la Nación Argentina) y el sistema privado de capitalización (a cargo de AFJP de diferente naturaleza).

El Aporte Medio Previsional Obligatorio (AMPO) se determinaría dos veces por año y sería utilizado para el cálculo de la Prestación Básica Universal y la Prestación Compensatoria. La edad de jubilación se extendió a 65 años para hombres y 60 para mujeres.

El conflicto político no se superaría con la aprobación del nuevo régimen, manteniéndose duros enfrentamientos entre los legisladores peronistas. El artículo 40 de la ley finalmente aprobada establecía una doble garantía, en pesos y en dólares, para los aportes de los afiliados a la AFJP del Banco Nación. A fin de evitar el veto del Poder Ejecutivo, los legisladores oficialistas se habían comprometido a llegar a un acuerdo para la supresión de la garantía en dólares antes de que se iniciara el proceso de opción entre los dos regímenes. Ese compromiso no fue cumplido, y en consecuencia el Poder Ejecutivo aprobó el decreto N° 660, de necesidad y urgencia, por el cual eliminaba la disposición cuestionada, medida que generó un rechazo unánime en el Congreso. Fue también altamente conflictiva la interna desencadenada por el control de la superintendencia destinada a supervisar la gestión de las AFJP. El enfrentamiento se mantuvo pese al nombramiento de dos superintendentes adjuntos. Uno de ellos presentó su renuncia en los primeros días de mayo de 1994, denunciando las dificultades de conducción del nuevo organismo y su carácter burocrático, marcado por la ineficiencia y la ineptitud. Entre la sanción de la ley 24.241 y la puesta en marcha de la opción entre los dos regímenes se presentaron en el Parlamento seis proyectos de ley referidos específicamente a transformar los mecanismos establecidos para efectuarla. Tanto algunos legisladores del oficia-

lismo como parte de la prensa favorable a la reforma y a la afirmación del sistema privado coincidieron con la oposición en que la modalidad de opción elegida procuraba una transferencia masiva de beneficiarios al régimen de capitalización, operando en general sobre la desinformación de los trabajadores afectados.

El aspecto más crítico del nuevo sistema radicaría sin embargo en los compromisos asumidos por el Estado, que permitían prever, en el mismo momento de su sanción, su inviabilidad financiera en el corto plazo y la necesidad de financiamiento adicional para enfrentarlos. A fin de los años noventa para un gasto de 14.500 millones se registraba un déficit de 8.750 millones de pesos. En este punto, agravado por las dificultades para controlar el déficit fiscal verificadas a partir de 1999, radicó el origen del proyecto de reforma del sistema previsional elaborado por la administración del presidente De la Rúa y sancionado por decreto de necesidad y urgencia en diciembre de 2000. La intención originaria del Poder Ejecutivo era la supresión de la posibilidad de optar por el régimen de reparto para los nuevos trabajadores y de la Prestación Básica Universal a cargo del Estado; se preveía además aumentar a 65 años la edad de jubilación de las mujeres. Conflictos internos en la Alianza gobernante condujeron a un nuevo compromiso, expresado en las reglas sancionadas por decreto: el Estado conservaría una PBU de valor variable según los diferentes montos de haber previsional resultantes, garantizada a la población que no tuviera acceso al sistema previsional y a los beneficiarios con salarios inferiores a 1.900 pesos en el momento de acceder al beneficio. La jubilación mínima se estableció en 350 pesos y se introdujeron incentivos para prolongar la permanencia de la mujer en el mercado de trabajo hasta los 65 años.

Mientras tanto, no se ha verificado la ampliación de la población aportante, que en el momento de sanción de la reforma se proyectaba como consecuencia de una mayor confianza generada por el régimen de administración privado. En 1999 sólo el 42% de la población económicamente activa realizaba aportes al sistema, porcentaje significativamente menor que el registrado cinco años antes, cuando alcanzaba a casi el 50%. Otra cuestión por considerar es la continua caída de la cobertura del sistema. El aumento del trabajo informal, la falta de

aportes de los trabajadores autónomos, la rigidez de la normativa que excluye a quienes no cumplen con el mínimo de años de aporte requerido, ha derivado en una paulatina caída de la cobertura en mayores de 60 años, que se suma al problema del escaso monto de la prestación recibida por un número importante de beneficiarios.

Las alternativas de la política educativa

Los cambios producidos a partir de 1976 se expresan en los objetivos definidos para la política educativa y en la aplicación efectiva de la transferencia a las jurisdicciones provinciales de la responsabilidad financiera del sostenimiento de la educación primaria y preprimaria.

En relación con los objetivos asignados a la actividad educativa, la preocupación por el fortalecimiento del capital humano cedió paso a una concepción de la escuela como mecanismo de disciplinamiento y consolidación de un orden autoritario. Las políticas desarrolladas involucraron la clausura de los mecanismos de participación social en la orientación y conducción de la enseñanza, el disciplinamiento de todos los agentes comprometidos, el vaciamiento de los contenidos portadores de significado social, el abandono de los modos procesuales de construcción del conocimiento y la incorporación de pautas de socialización individualistas y supuestamente fundadas en el mérito individual.

Con respecto al ajuste presupuestario, la dictadura militar se mostró mucho más eficiente que los gobiernos que la antecedieron en la aplicación de los programas de transferencia de escuelas a las jurisdicciones provinciales. Aunque en el ámbito del Consejo Federal de Educación las provincias siguieron demandando ciertas condiciones mínimas para la realización de los traspasos, éstos finalmente se decidieron en forma unilateral, y fueron vigorosamente impulsados desde el Ministerio de Economía. Aunque las razones se ubicaran en la conveniencia de lograr la descentralización y mejorar la calidad de la enseñanza, se apuntó con éxito a disminuir el peso que tenía en el presupuesto nacional el sostenimiento de la educación pública de nivel primario y preprimario, dejándose a cargo de las pro-

vincias las erogaciones respectivas. Las leyes 21.809 y 21.810 de 1976 facultaron al Poder Ejecutivo Nacional a transferir a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y a los gobiernos provinciales las escuelas de nivel primario y preprimario dependientes del Consejo Nacional de Educación. El gobierno nacional impuso la transferencia a partir de convenios obligatorios, y las jurisdicciones receptoras debieron hacerse cargo en forma exclusiva del financiamiento de 6.700 escuelas con una dotación de personal de 44.000 docentes. En 1980 se transfirieron también las unidades educativas destinadas a la formación de adultos en el nivel primario.

Como resultado, la educación en esos niveles quedó en un 78% a cargo de las provincias, en un 20% en manos privadas y sólo permaneció en la jurisdicción nacional un 1,9% del total, representado por las escuelas primarias anexas a las Fuerzas Armadas. Las dificultades que enfrentaron las provincias para asumir la responsabilidad financiera que les había sido transferida se manifestaron a través de la reducción neta del porcentaje destinado a la educación por parte del gobierno nacional y los gobiernos provinciales, que disminuyó desde un 16,3% del gasto público total en 1975 al 10,9% en 1978.

La reducción cuantitativa de la matrícula se verificó solamente en la educación de adultos y en la universidad, mientras las consecuencias de las restricciones financieras en los niveles primario y preprimario se evidenciaron en el deterioro de la calidad de la enseñanza y en la pérdida de la homogeneidad entre jurisdicciones que había caracterizado al sistema educativo en sus primeras etapas. Hubo una disminución significativa de los salarios del personal, con las consiguientes consecuencias de desaliento y deterioro de la calidad. La obsolescencia de los edificios, el escaso nivel de inversiones y gastos de mantenimiento e incorporación de equipos fueron otras manifestaciones de insuficiencia presupuestaria registradas en el mediano plazo. Se produjo en paralelo el traspaso a las familias de los educandos de la función de generar recursos adicionales para el funcionamiento de los establecimientos educativos.

El retroceso de la capacidad financiadora del Estado nacional se expresó también en la diferencia de resultados en el proceso educativo entre jurisdicciones. En las de menor desarrollo socioeconómico la situación se manifestó a través de los

indicadores de exclusión —desgranamiento, retraso escolar en relación con la edad, tasa de escolarización de nivel medio— y también en los rendimientos. En 1980 la tasa de analfabetismo en mayores de 14 años registraba un promedio nacional del 6%, con un rango que se escalonaba desde un 1,4% en la Capital Federal hasta el 16,5% en la provincia de Chaco. El 89% de los niños de Capital Federal asistía a la enseñanza preprimaria, frente a un 37% en Misiones y un 40% en Chubut.

Justificación de la transferencia de establecimientos educativos a las provincias

Fundamentación de la ley 21.809, del 5 de junio de 1978, autorizando al PEN a transferir a las provincias las escuelas, supervisiones y juntas de clasificación dependientes del Consejo Nacional de Educación que tienen su asiento en jurisdicción de aquéllas.

[...] La decisión supone el efectivo cumplimiento de las previsiones contenidas en el art. 5 de la Constitución Nacional en lo que hace a la esfera de los poderes por ella reservados a las provincias [...]

La medida que se auspicia es consecuencia de la problemática educativa moderna que exige, cada día más, la descentralización de la ejecución sin renunciar por ello a la armónica conducción que al Estado Nacional le compete.

No es posible permanecer ausentes de la realidad de un país que, como el nuestro, ofrece en su geografía las más diversas características sociales, económicas y humanas.

Hombres y mujeres son manejados desde los controles remotos de la Capital Federal. Es necesario que el sistema educativo, al menos en su nivel elemental, responda a las necesidades de cada provincia, con miras a afianzar al futuro ciudadano en su lugar de nacimiento donde debe encontrar respuesta a sus ambiciones de cultura y ocupación. [...]

La pesada mecánica de que disponemos lesiona seriamente a la escuela en todo el país y torna improductivo el resultado del proceso de enseñanza y aprendizaje.

Fuente: *Anales de Legislación Argentina (ADLA)*, T. XXXVIII-B, 1978, pp. 1454-1457.

Las políticas educativas de las autoridades elegidas en 1983 en el marco de la restauración de la democracia se orientaron a desmantelar el orden autoritario vigente en las instituciones educativas. El énfasis se colocó en un cambio de las normas, reglamentos y prácticas que permitiera desmontar el sistema autoritario. Menores avances se registraron en la transformación de los contenidos curriculares y la nueva organización de la enseñanza.

Las principales medidas tomadas por el Ministerio de Educación estuvieron dirigidas a autorizar el funcionamiento de los centros de estudiantes a nivel secundario y universitario, la reincorporación de los docentes apartados de sus cargos, la supresión de los exámenes de ingreso en la escuela media y la apertura del ingreso irrestricto en las universidades, la modificación del régimen de evaluación, reemplazando la escala numérica vigente por otra conceptual. En lo relativo a contenidos, los cambios se concentraron en las asignaturas dirigidas a la formación cívica y la cultura ciudadana.

La reformulación que debía producirse en los contenidos de los currículos, la organización de una nueva estructura del sistema a partir de la descentralización de los servicios, la generación de nuevas formas de evaluación de la calidad educativa, la realización de acuerdos interjurisdiccionales sobre contenidos de la enseñanza y otras medidas igualmente estratégicas, en algunos casos no fueron llevadas a la práctica, en otros se implementaron en las postrimerías de la gestión o sólo alcanzaron dimensiones de experiencias piloto.

La convocatoria al Congreso Pedagógico Nacional, que constituyó el proyecto educativo más ambicioso del gobierno del presidente Raúl Alfonsín, mereció evaluaciones dispares. No cabe duda de que fue una experiencia participativa sin precedentes. A lo largo de los cuatro años que insumieron las deliberaciones, a través de la organización de asambleas locales y provinciales que culminaron en una asamblea nacional, el gobierno convocó al conjunto de la sociedad para que contribuyera a la definición del futuro sistema educativo. La posición oficial se orientaba hacia una ratificación de los tradicionales principios de la educación laica, universal y gratuita. Ese objetivo fue en parte controvertido por las posiciones vinculadas con la Iglesia Católica y la educación privada, que se impusie-

Objetivos de la convocatoria a un Congreso Pedagógico, sancionada por el Congreso Nacional en septiembre de 1984

Artículo 1º. Convócase a un Congreso Pedagógico, que se efectuará con la más amplia participación de todos los niveles de enseñanza, estudiantes, padres, cooperadoras escolares, gremialistas, docentes, estudiosos del quehacer educativo y el conjunto del pueblo a través de los partidos políticos y organizaciones sociales representativas.

Artículo 2º. Serán objetivos del congreso:

a) Crear un estado de opinión en torno de la importancia y trascendencia de la educación en la vida de la República;

b) Reconocer y valorar las opiniones de las personas y sectores interesados en el ordenamiento educativo y su desenvolvimiento;

c) Plantear, estudiar y dilucidar los diversos problemas, dificultades, limitaciones y defectos que enfrenta la educación;

d) Divulgar la situación educativa y sus alternativas de solución, asegurando la difusión necesaria a fin de que el pueblo participe activamente en el hallazgo de las soluciones;

e) Proporcionar el asesoramiento que facilite la función del gobierno en sus esferas legislativas y ejecutivas;

f) Estrechar lazos de fraternidad entre educadores argentinos y de otros países latinoamericanos, con vista a un intercambio fructífero de experiencias y conocimiento.

Fuente: *ADLA*, T. XLIV-D, 1984, pp. 3767-3768.

ron en distritos importantes como la Capital Federal y las provincias de Buenos Aires y Santa Fe.

Se llegó finalmente a acuerdos y coincidencias en relación con descentralización educativa, regionalización, federalismo, participación, protagonismo de la familia y la comunidad, responsabilidades sociales en educación, que no llegaron a aplicarse en el diseño de un nuevo sistema educativo. Las conclusiones del Congreso Pedagógico fueron retomadas para el diseño de políticas por parte de las autoridades que llevarían a cabo la reforma educativa de los años noventa.

Producido el cambio de autoridades en 1989, la administración del presidente Carlos Menem elevó al Parlamento un pro-

yecto de ley que establecía el traspaso a las provincias de los establecimientos educativos de nivel medio y superior no universitario dependientes del Ministerio de Educación y las escuelas dependientes del Consejo Nacional de Educación Técnica. La medida, sancionada por la ley 24.049, de diciembre de 1991, tras dos años de trámite parlamentario, delegó también en las provincias las facultades y funciones, hasta ese momento radicadas en el nivel nacional, vinculadas con la supervisión y el financiamiento de los establecimientos del sector privado radicados en cada jurisdicción. En el articulado de la ley se garantiza a la actividad privada el mantenimiento de los derechos y condiciones existentes en lo relativo al régimen institucional, los planes de estudio y las contribuciones realizadas por el Estado para su sostenimiento.

El subsidio estatal a la educación privada era muy importante. Osciló entre el 0,3% de PBI en 1973 y el 0,5% en 1985, año en que el monto comprometido fue casi equivalente al total del subsidio público al sistema universitario. De los casi 1.600 establecimientos subsidiados por la Dirección Nacional de Enseñanza Privada en ese año, el 62% eran religiosos, y en su mayoría católicos.

En conjunto, serían afectados por las disposiciones de la ley 24.049, 3.378 establecimientos y 83.374 cargos docentes. El financiamiento de las unidades transferidas se garantizó a través del mecanismo de coparticipación federal de impuestos. Sin embargo, el traspaso afectó los presupuestos provinciales en un momento de ajuste financiero y administrativo, puesto en marcha a través de medidas como la reducción de salarios, la fusión y el cierre de grados y cursos, la modificación del régimen de licencias, la reducción de cargos docentes y horas de cátedra.

Se trató nuevamente aquí de imperativos de equilibrio fiscal asumidos por el gobierno nacional que afectaban la gestión del sistema educativo, sin estar acompañados de una reformulación del cuadro normativo general que lo encauzara tras objetivos de política educativa explícitamente definidos.

Éstos fueron sancionados en abril de 1993 a través de la Ley Federal de Educación, que proponía cambios sustantivos en la estructura del sistema educativo. Algunas de las principales disposiciones se referían a la extensión de la escolaridad obli-

gatoria de 7 a 10 años, computados a partir de los 5 años de edad; afirmación del principio de gratuidad; obligatoriedad de la realización anual de la evaluación de la calidad educativa; fortalecimiento del Consejo Federal de Cultura y Educación como ámbito de concertación y coordinación del nuevo sistema; otorgamiento de prioridad a la inversión educativa por parte del Estado. Además la ley disponía la formalización del Pacto Federal Educativo entre el Estado nacional, las provincias y la Municipalidad de Buenos Aires, entendido como un compromiso sobre tres cuestiones clave: incremento presupuestario anual, aporte del Estado nacional para el cumplimiento de las nuevas obligaciones asumidas por las jurisdicciones menores y definición de procedimientos de auditoría sobre la asignación de recursos. El respectivo acuerdo entre nación, provincias y municipio capitalino se firmó el 11 de noviembre de 1994.

Por su parte, la Ley de Educación Superior asignó a las provincias la responsabilidad de la educación superior no universitaria y al gobierno nacional la de velar por la calidad de la



Manifestación de estudiantes, 1993.

oferta educativa en las universidades. Se creó un sistema de evaluación institucional a través de una entidad estatal autónoma e independiente del gobierno, llamada Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Esta ley también cuestionó la gratuidad de la enseñanza permitiendo el arancelamiento y la implementación de una política de becas a estudiantes de menores recursos.

Otras iniciativas relevantes en el marco de las disposiciones de la Ley Federal de Educación fueron la implementación de la Red Federal de Información y el operativo nacional de evaluación de la calidad educativa, la elaboración de los Contenidos Básicos Comunes, el desarrollo del Programa Federal de Capacitación Docente y la puesta en marcha del Plan Social Educativo para atender las principales necesidades de asistencia social destinada a la población escolar. En este último caso se trató de programas focalizados de carácter compensatorio: el Plan Social Educativo y el Programa Nacional de Becas de Retención Escolar.

El pleno cumplimiento de los objetivos enunciados quedó nuevamente relegado por dificultades financieras. El aumento de los años de escolaridad obligatoria y las reformas curriculares requerían la expansión de la capacidad edilicia y el aumento de las remuneraciones docentes. Los gobiernos provinciales, presionados por las consecuencias de la transferencia de las escuelas de nivel medio, no parecían dispuestos a hacerse cargo de los costos de la reforma. El incremento anual de un 20% para el presupuesto educativo establecido por la ley se redujo a partir de 1995. El conflicto entre jurisdicciones en torno a los recursos coparticipables se incrementó por esta y otras razones en los últimos años de la pasada década.

La expansión de la matrícula en todos los niveles ha sido la principal característica del período definido por la recuperación democrática. En paralelo a las nuevas necesidades surgidas de esa ampliación de la demanda, las limitaciones presupuestarias y los límites verificados en la superación de los problemas de ineficiencia y burocratización, los compromisos asistenciales que recayeron sobre las escuelas a partir de disposiciones de la Ley Federal de Educación y las dificultades observadas en la renovación de los procesos pedagógicos tuvieron consecuencias al menos en tres aspectos: el deterioro de

la calidad educativa, el incremento de la desigualdad en el acceso al conocimiento según el lugar de residencia y el nivel socioeconómico de los alumnos, y las dificultades para abordar las nuevas tareas impuestas por el proceso de descentralización. Se ha señalado adecuadamente que el resultado de ese proceso, en función de los objetivos propuestos de mejora de la calidad de los servicios brindados, mayor homogeneidad de la oferta educativa en las regiones y los sectores sociales más desprotegidos, e incremento de la participación de los diferentes integrantes de la comunidad educativa, dependería de dos factores principales: a) la lógica política que impere en cada una de las jurisdicciones; b) la capacidad demostrada por las jurisdicciones involucradas y las instituciones escolares para asumir los nuevos roles que la descentralización demanda.

Los cambios en la política de vivienda

En este campo, la política adoptada por la dictadura militar que llega al poder en 1976 supuso cambios y continuidades con la implementada por gobiernos anteriores. En relación con el financiamiento público, se sostuvo que estaría dirigida a los sectores de menores recursos, y se definieron dos líneas de crédito. La primera estaba destinada a la población con alguna capacidad de ahorro, que sin embargo necesitaba el apoyo de créditos a largo plazo e intereses mínimos. Este sector quedaba a cargo del Banco Hipotecario Nacional (BHN), que operaría con los recursos obtenidos de la recuperación de sus créditos y la colocación de cédulas hipotecarias. Una segunda línea estaba destinada a beneficiar al sector de recursos insuficientes para operar en esas condiciones. A ellos se destinaría la operatoria del Fondo Nacional de la Vivienda, reorganizado a través de la ley 21.581.

Con respecto a la actividad del BHN, los programas anteriores se encontraban totalmente desfasados, tanto en su ejecución como en su financiamiento. La emisión de la cédula hipotecaria argentina se realizó con éxito: entre 1976 y 1979 se estimaron en 900 millones de dólares, según valores actualizados a este último año. Sin embargo, la limitada actividad financiadora del Banco en ese período permite suponer que esos

recursos no fueron destinados al mercado de vivienda. Por el contrario, el organismo cobró notoriedad por sus políticas de indexación de cuotas. En uno de sus planes, el "25 de Mayo", destinado a empleados públicos de la provincia de Mendoza, las cuotas abonadas en 1977 correspondían al 20% del ingreso familiar. Tras sucesivos incrementos la incidencia promedio llegó a cubrir un 55% de ese monto. La movilización de los afectados cubrió prácticamente la totalidad de las provincias, los recursos interpuestos ante la Justicia obtuvieron resolución favorable de la Corte Suprema, generando en 1981 la revisión de las condiciones de 70.000 créditos impagos.

En lo relativo al Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), en una primera etapa se aumentó la contribución del empleador desde un 2,5% a un 5% de los sueldos y salarios, y se agregaron recursos adicionales. A principios de 1978 la recaudación prevista ascendía a 450 millones de dólares. Sin embargo sólo se asignaron 220, de los cuales a comienzos de 1979 quedaban todavía unos 175 millones sin adjudicar. En 1980 se cambió la fuente de financiamiento, a partir de la supresión de las contribuciones patronales al sistema previsional y al FONAVI, decisión orientada a obtener una disminución de los costos laborales. En consecuencia el Fondo de Vivienda pasó a ser financiado a partir de recursos provenientes de la recaudación del IVA. En 1981 se propuso la transferencia de fondos del FONAVI a la cartera hipotecaria de entidades financieras privadas.

En síntesis, la operatoria en este sector se definió conforme a la caracterización del Estado subsidiario, entendido, según la explicitación de los mismos funcionarios del proceso, como aquel que sólo toma a su cargo las actividades de interés general que no interesen a la empresa privada. Sin embargo, la falta de planificación adecuada, de pautas de política sostenidas y capacidad ejecutiva, determinó falencias similares a las verificadas en administraciones anteriores, ubicadas en la órbita del Estado benefactor.

El gobierno militar reformó el régimen de locaciones urbanas. En junio de 1976 se aprobó la ley que dejó sin efecto el régimen de regulación del monto de los alquileres, establecido a comienzos de los años cincuenta. La nueva norma definía plazos graduales, que se extendieron desde dos a tres años y

cinco meses, según la antigüedad del contrato de locación, quedando como último plazo el 30 de noviembre de 1979, momento en que expiraron los convenios más antiguos, formalizados antes del 1° de marzo de 1957.

La erradicación de villas también se puso en práctica en forma rápida, y sin concesiones. La población villera de la Capital Federal se había estimado en abril de 1976 en 218.000 habitantes, dos años más tarde se habían erradicado 120.000. En julio de 1980 el intendente de Buenos Aires hablaba de 145.000 personas afectadas. La mayor parte de los desalojos se efectuó a través de drásticas acciones represivas, sin asegurar a los erradicados un nuevo alojamiento. El proceso dio lugar a la formación de nuevos asentamientos en partidos del Gran Buenos Aires, donde también se produjeron desalojos cuando el respectivo municipio decidió políticas similares.

El proceso de erradicación fue severamente cuestionado por Caritas, organización dependiente del Arzobispado de Buenos Aires. Paralelamente, un grupo de sacerdotes católicos, conocidos como los "curas villeros", intentaron organizar cooperativas de vivienda para la edificación de conjuntos habitacionales mediante el sistema de autoconstrucción. La estrategia tuvo un alcance insuficiente para la magnitud del problema. A mediados de 1981 se planeaba construir 9.000 viviendas por villeros organizados en nueve cooperativas.

En los años ochenta continuó la parálisis relativa de las instituciones encargadas de financiar las políticas de vivienda. Las regulaciones aplicadas al sistema financiero impusieron fuerte rigidez a las operatorias del BHN, que sólo en los últimos años de la década logró mejorar su desempeño. En 1987 captaba el 2% del monto total de depósitos bancarios y colocaba el 17% de los préstamos. La actividad crediticia, sin embargo, fue severamente cuestionada por la escasa transparencia de los criterios para asignar créditos, el impacto del subsidio implícito, financiado en última instancia por el Banco Central mediante redescuentos o incumplimiento de los requisitos legales de encaje.

Por su parte, el FONAVI logró un aumento importante en la construcción de viviendas, pero resultó afectado por el alto costo de la construcción, los mecanismos de contratación con el sector privado e incumplimiento de los plazos convenidos para las obras.

También la inversión privada declinó durante los años ochenta, afectada por la contracción de los ingresos familiares y la virtual desaparición de los mecanismos de financiamiento por parte de la banca privada. A comienzos de los noventa el déficit habitacional se estimaba en tres millones de unidades, equivalentes al 35% de los hogares del país.

El gobierno del Partido Justicialista llegado al poder en 1989 prácticamente desmanteló las políticas nacionales de vivienda. El BHN fue transformado en banca mayorista, contando sin embargo con mínima capacidad operativa, ya que los ingresos provenientes del recupero de créditos fueron aplicados a cancelar pasivos con el Banco Central. La operatoria posterior se orienta al otorgamiento de créditos en condiciones acordes a las establecidas en el mercado. A mediados de 1997 el Congreso dispuso su privatización.

Respecto del FONAVI, en 1991 se dispuso que las contribuciones resultantes del impuesto al salario, que habían sido reimplantadas en 1984 y constituían su fuente de financiamiento, fueran incorporadas al Sistema Nacional de Previsión Social como parte de la Contribución Única de Seguridad Social. El organismo pasó a ser financiado con recursos provenientes del impuesto a los combustibles. Un año más tarde, como resultado de un acuerdo fiscal entre nación y provincias se dispuso la transferencia del FONAVI a las jurisdicciones provinciales, que se harían cargo del recupero de la cartera de créditos y de la aprobación técnica y financiera de los proyectos. A partir de esta descentralización, se carece de información sobre la ejecución presupuestaria y el número de viviendas en construcción o terminadas.

La descentralización no ha garantizado una mayor transparencia en la asignación de unidades ni un mayor control de las jurisdicciones involucradas sobre los recursos invertidos. En la actualidad la promoción de viviendas para sectores de menores recursos y la erradicación de villas de emergencia están estrechamente asociadas a las políticas puestas en marcha por provincias y municipios, generalmente con apoyo de entidades crediticias internacionales.

En el ámbito nacional las políticas públicas en materia de vivienda se orientaron hacia el estímulo de la reactivación de la industria de la construcción. Con ese objeto se sancionó en 1995



Villa miseria de Morón, 1995.

la ley 24.441, que pone en marcha el plan de reactivación y desregulación de la actividad y otorga respaldo al convenio celebrado a ese fin entre el sector público —a través de la Dirección Nacional de Organización Económica—, las agrupaciones empresariales de la construcción —Unión Argentina de la Construcción, Cámara Argentina de la Construcción y Cámara de la Vivienda Económica de la República Argentina— y las principales entidades financieras —ADEBA, ABRA, FEBANCOOP, entre otras—. El contenido de la ley no está modelado por objetivos de política social; su principal interés radica en la formulación de un nuevo marco jurídico que proteja la actividad de financiamiento, construcción y comercialización de viviendas, agilizando algunos instrumentos de crédito, reformando normas vinculadas con el ejercicio de las profesiones del sector, y otorgando nuevas garantías a los compromisos asumidos por diferentes actores.

LAS NUEVAS NECESIDADES EN POLÍTICA SOCIAL: PROFUNDIZACIÓN DE LA POBREZA Y REVALORIZACIÓN DEL ASISTENCIALISMO

El asistencialismo se cubrió de connotaciones negativas en los años de afirmación del Estado benefactor. Las políticas asistenciales se pensaban como arreglos puntuales destinados a solucionar desequilibrios transitorios. No se trataba de negar la existencia de condiciones de pobreza, allí donde se la reconocía era la misma sociedad la que se hacía cargo de organizar la ayuda: asociaciones vecinales, mutuales, cooperativas, cooperadoras escolares, asumían el rol de organizar la autoayuda. No se caracterizaba la pobreza como exclusión, sus consecuencias no habían llegado todavía a penetrar la agenda del Estado.

Las políticas de desarrollo económico eran pensadas como productoras de bienestar e integración social. La expectativa generada por el modelo del Primer Mundo permitía imaginarlas como conducentes a la igualdad y la justicia social, generando en el largo plazo la erradicación de la pobreza. Al final del camino se encontrarían sociedades caracterizadas por el pleno empleo. El trabajo asalariado era considerado como instrumento de movilidad ascendente y mecanismo generalizado de cohesión social. La cuestión social se resolvería a través de su expansión, de las políticas destinadas a la protección del trabajador y su familia, y del efecto distributivo de las políticas sociales.

En los años noventa el problema se definió en otras coordenadas. Las nuevas instituciones de política social tendrían que compensar desigualdades y carencias en aumento. Los procesos de reconversión económica y reforma del Estado determinaron nuevas condiciones en el mercado de trabajo y cambiaron sensiblemente la distribución previa del ingreso, en perjuicio de los sectores de menores recursos. Una manera simple e ilustrativa de ponderar el fenómeno radica en los estudios que reconstruyen la distribución del ingreso nacional a lo largo de las últimas décadas.

Para medir los niveles de concentración/distribución de la riqueza en diferentes sociedades se suele utilizar el coeficiente de Gini. Se trata de un indicador que se obtiene calculando la

diferencia de ingresos entre el 20% más rico y el 20% más pobre de la población. Su valor varía entre 0 y 1. Es cero cuando no hay concentración: todos los individuos reciben el mismo ingreso; es uno cuando la concentración es total, un solo individuo concentra todo el ingreso. Esta lógica utilizada en su construcción implica que cada decimal en más o en menos representa diferencias importantes en la distribución del bienestar en las sociedades comprometidas. Las mediciones registradas por el Banco Mundial informan un coeficiente de Gini de 0,33 para el promedio de los países centrales y de 0,50 para América latina. En la Argentina, los valores correspondientes a ingreso de los hogares en el Gran Buenos Aires variaron entre 0,356 y 0,447 entre 1969 y 1999.

Otra manera de considerar el problema pasa por el registro del número de hogares y/o individuos en situación de pobreza. Las formas usuales de medición diferencian aquella caracterizada por necesidades básicas insatisfechas (que identifica a los pobres estructurales) y la conformada por los hogares cuyos ingresos no cubren los costos de una canasta de bienes y servicios básicos (nuevos pobres) o de una canasta de alimentos en condiciones de proporcionar los nutrientes necesarios para una familia tipo (indigentes).

La primera modalidad de registro, referida a la presencia de necesidades básicas insatisfechas, identifica la pobreza que afecta a sectores sociales que han vivido históricamente en situaciones de carencia. El porcentaje de hogares en esta condición disminuyó desde 16,4% en 1980 a 12% en 1996. Algunos analistas señalan que la mejora del indicador estaría vinculada, por un lado, con la inercia favorable de programas sociales de larga duración y, por el otro, con el impacto progresivo del gasto social en determinados sectores, por ejemplo, educación básica. Más allá de que esta mejora relativa no permitía considerar superado el problema, algunos estudios de comienzos de los noventa sugerían que este tipo de pobreza disminuía su posición relativa en el total de la población al mismo tiempo que aumentaba en intensidad, es decir, crecía el número de necesidades básicas sin satisfacer por el grupo poblacional involucrado.

El segundo tipo de registro —que opera definiendo una *línea de pobreza*— identifica a los sectores recientemente pau-

perizados que, aunque satisfacen sus necesidades básicas, no reciben ingreso suficiente para la adquisición de la canasta básica de bienes y servicios. De este modo se expresa la situación de una cantidad significativa de hogares de clase media que han visto reducir sus ingresos hasta caer por debajo de esa línea. El porcentaje de población afectada creció en forma significativa en un período de quince años en aquellos centros urbanos donde se concentra la medición estadística (Capital Federal y Gran Buenos Aires), pasando de representar el 3,2% de la población al principio de los años ochenta a afectar el 18,9% de los hogares o el 26,7% de la población en octubre de 1999.

En marzo de 2000 se conocieron las primeras cifras oficiales para la totalidad del país: 37% de la población, 12 millones de personas si se consideran las que viven en ciudades de más de cinco mil habitantes, y 14 millones si se incluye la población rural y la asentada en aglomerados pequeños, no tenía el ingreso suficiente para comprar una canasta básica de bienes y servicios, estimada para la Capital Federal en 490 pesos mensuales para una familia tipo conformada por matrimonio y dos hijos. Entre ellas casi cuatro millones de personas se ubicaban por debajo del nivel de indigencia, no disponiendo de los 235 pesos mensuales que les habrían permitido el acceso a la canasta básica de alimentos.

La concentración del ingreso de los hogares y la expansión de diferentes formas de pobreza están estrechamente asociadas con las condiciones del mercado laboral. En este caso el indicador más generalizado es la tasa de desempleo, que en 1992 se encontraba en el 6,3%, llegó al 18,4% en mayo de 1995, descendió lentamente en los años siguientes hasta 1998, cuando registró un 12,2% y se ubicó en mayo de 2000 en 15,5%.

La agudización del problema de la pobreza estimuló el interés de académicos y organizaciones internacionales preocupadas por la promoción del desarrollo, en torno a las orientaciones de política social que resultarían más eficaces para abordarlo. En los años ochenta cobró fuerza la propuesta de *focalización*, cuando organismos como el Banco Mundial defendieron una concentración del gasto social en los grupos más vulnerables, mediante programas focalizados que supuestamente permitirían reducir la pobreza más efectivamente y con un menor costo. Este tipo de estrategias se identifica como *po-*

Críticas a la gestión de los planes sociales

Casi un tercio del dinero destinado a los planes sociales que ejecuta el gobierno se gasta en la burocracia del Estado y no llega en su totalidad a la población que realmente necesita asistencia.

El 18% del dinero destinado a los programas de asistencia se gasta en consultorías y cursos de capacitación, y un 10% se deriva al pago de salarios públicos, según un informe elaborado por la Vicepresidencia de la Nación, que realiza un detalle de los créditos internacionales otorgados al Estado para los planes sociales.

El estudio realizado por el Poder Ejecutivo se sustenta en los 80 créditos otorgados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, para programas sociales que comenzaron a regir en 1988 y que aún están en vigor. La mayoría de estos programas finaliza en 2004.

Fuente: *La Nación*, 18 de julio de 2000.

líticas compensatorias, en oposición a las de orientación universalista. Mientras éstas significan el reconocimiento de un derecho para todos los ciudadanos, las políticas focalizadas sólo procuran el otorgamiento de una compensación. La sociedad reconoce consecuencias negativas de sus políticas dirigidas a promover el crecimiento y destina por consiguiente recursos específicos para reducir su impacto.

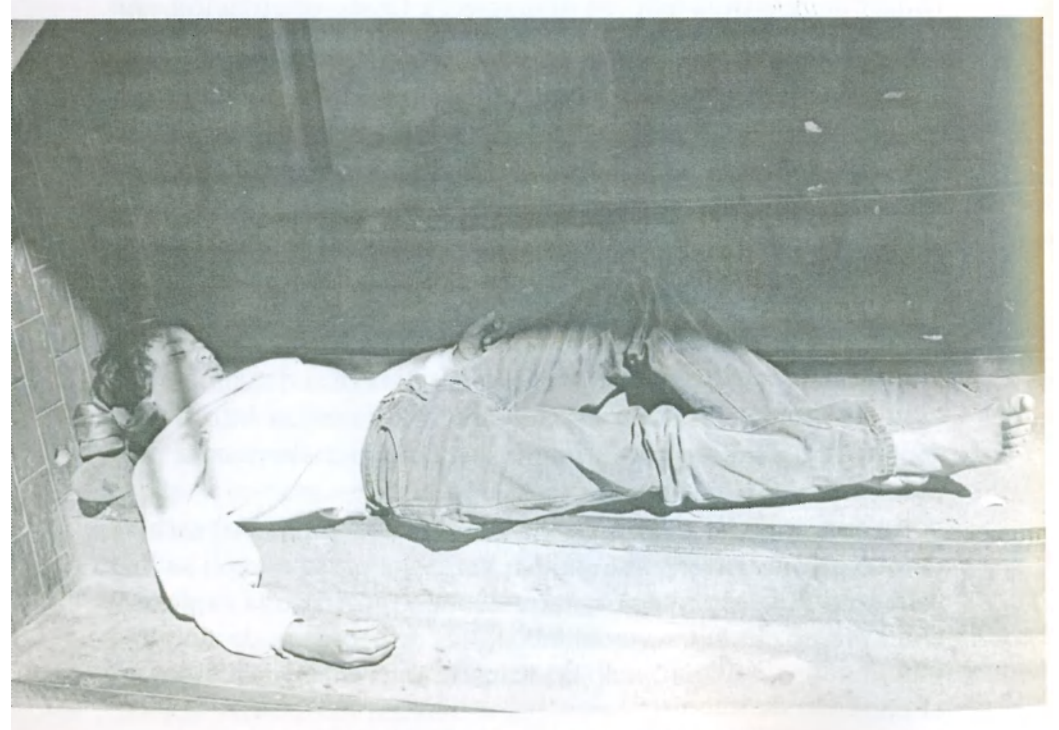
En el mediano plazo el criterio de focalización resultó severamente cuestionado desde ángulos muy diferentes, tanto a nivel de la teoría social como de la experiencia internacional en el diseño de políticas de combate a la pobreza. La misma posición del Banco Mundial ha sido rectificada en su informe de 1997 sobre el desarrollo mundial, dedicado a abordar la problemática del Estado.

En los noventa el énfasis de los debates sobre pobreza se colocó en muy diferentes planos. Para esta presentación se han priorizado tres: la relación entre concentración de la riqueza y crecimiento, la heterogeneidad de las situaciones de pobreza y la incidencia negativa de las transformaciones producidas en el mercado de trabajo.

LECTURAS SOBRE EL PROBLEMA DE LA POBREZA

Actualmente, se ha acumulado experiencia que revierte la perspectiva que consideraba la desigualdad de ingresos como un rasgo característico de los procesos de crecimiento y, en algunas versiones, la dotaba con la capacidad de favorecerlos, posibilitando la acumulación de ahorro que se transformaría en inversión. El mismo crecimiento económico operaría más tarde como reductor de la desigualdad. Las nuevas investigaciones han desmentido esos supuestos, demostrando que la persistencia de la desigualdad perjudica por múltiples vías el crecimiento. Se han demostrado, además, correlaciones de sentido inverso: niveles de equidad significativos se hallan en la base de algunos de los procesos económicos más exitosos y sostenidos de los últimos cincuenta años, como han sido los casos de Japón, Canadá, los países nórdicos y otros.

La promoción de mayor equidad tendría también consecuencias en el fortalecimiento de la familia y el acceso a la educa-



Chico de la calle, en el barrio del Once, 1995.

ción y a la atención médica, indispensables para la generación de *capital humano*. En los años noventa este concepto se ha despojado de las connotaciones economicistas que se le adjudicaron en los años de emergencia del Estado de Bienestar. El énfasis se coloca ahora en la formación de la personalidad, en la conformación de las capacidades para el razonamiento creativo y crítico, en la potenciación de condiciones no vinculadas de manera exclusiva con la producción, sino aplicables a múltiples dimensiones de la vida social. El concepto se refuerza con la incorporación de su paralelo, el *capital social*, que se ha convertido en una categoría fundamental en los estudios sobre el desarrollo. Comprende muy diferentes aspectos de la vida social: valores compartidos, normas sociales, cultura, la predisposición a construir organizaciones, conformar redes, potenciar el esfuerzo individual. También se lo asocia con la disposición al trabajo voluntario, la confianza recíproca, la cooperación social. En este terreno, la reducción de la desigualdad posibilitaría la democratización del acceso a la cultura, la elevación de los niveles de autoestima de los sectores carenciados, la creación de nuevos vínculos solidarios.

Por otra parte, existe un cuestionamiento generalizado a la concepción de pobreza que conduce a abordarla exclusivamente en términos de ingreso insuficiente o insatisfacción de necesidades básicas. Este tipo de aproximación sería útil sólo para algunos fines: diagnosticar la magnitud del problema, su localización, la identificación de perfiles de pobreza a partir de la caracterización de los hogares afectados, sus fuentes de ingreso, la actividad de sus miembros. Sin embargo, se lo considera insuficiente para identificar los factores que condicionan la pobreza, dado que ignora la heterogeneidad cultural y psicológica de los pobres, no considera las potencialidades, capacidades y conductas de la población, su disposición a organizarse y trabajar bajo pautas de cooperación. Dimensiones como el acceso a la educación, la esperanza de vida y la participación en la vida política y social constituyen también rasgos que deben ser tenidos en cuenta para caracterizar la situación de pobreza.

Entre los pobres existirían diferencias que no se expresan tan sólo en el nivel de ingreso o las posibilidades de satisfacer necesidades, sino también en las capacidades de la persona, el

hogar y la comunidad para descubrir y sacar ventajas de oportunidades. Conforme a ese criterio, combatir la pobreza supone programas diferenciados, que simultáneamente consideren y vinculen capacidades latentes y oportunidades para aprovecharlas.

También se defiende la necesidad de abordar como problema prioritario la cuestión de la pobreza infantil. Las mediciones realizadas a nivel internacional indican que aproximadamente la mitad de la población pobre está conformada por niños y niñas. Otra manera de considerar el problema se relaciona con la presencia de niños y niñas pobres entre la población menor de 14 años: en el Gran Buenos Aires llegaba al 42% en 1999. Es en la infancia cuando los individuos ubicados en los sectores pobres se enfrentarían con los primeros obstáculos que resultan en el desarrollo desigual de capacidades y oportunidades. Abundante bibliografía da cuenta de la importancia de los primeros años de vida en el desarrollo cerebral y las potencialidades asociadas con el conocimiento y la sociabilidad. Las condiciones adversas relacionadas con la salud de la madre, carencias alimentarias o baja estimulación condicionan el desarrollo normal.

En este sentido se ha mostrado útil el concepto de *vulnerabilidad.* Los sectores vulnerables son aquellos que están sometidos a determinados riesgos y por lo tanto requieren una acción positiva por parte del Estado. Distintos grupos de pobres resultan afectados por diferentes factores de riesgo. No requieren el mismo tipo de apoyo quienes enfrentan el riesgo de falta de atención médica, las criaturas amenazadas por la desnutrición o los grupos familiares afectados por la violencia de alguno de sus miembros. Los individuos que no tienen una inserción satisfactoria en el mercado de trabajo no son sensibles tan sólo a la disminución de sus ingresos, sufren también daño psicológico, pérdida de la autoestima, reducción de las motivaciones para trabajar, disrupción de las relaciones familiares y de los contactos sociales. Una política adecuada requeriría un diagnóstico específico para la identificación de los grupos afectados y el diseño de estrategias adecuadas de apoyo. La propuesta reside entonces en pensar en términos de *selectividad* y no de focalización y, sobre todo, en articular conforme a los objetivos identificados políticas selectivas y políticas universales.

Otra cuestión relevante es la constituida por la relación entre empleo y pobreza. En paralelo a los procesos de aumento de la desigualdad, la vulnerabilidad y la pobreza, se ha producido una expansión del desempleo, la precarización del empleo y el trabajo informal de baja productividad y bajo salario. Parte sustancial del debate sobre pobreza remite por consiguiente a las nuevas condiciones del mercado de trabajo en tanto generadoras y potenciadoras de nuevas situaciones de vulnerabilidad. En este espacio pueden mencionarse algunos de los rasgos más relevantes: a) el crecimiento económico no ha conducido a una mejora en la situación del empleo y los salarios; b) se ha generado un sector de empleo de alta productividad y mano de obra con calificación profesional o técnica, con muy escasa capacidad de generación de nuevos puestos de trabajo; c) los mayores niveles de expansión se han producido en el empleo de baja productividad e informal; d) se ha ampliado la brecha salarial entre los sectores económicos orientados a la exportación o insertos en algún nicho específico de demanda y los otros sectores de la economía; e) el desempleo ha tendido a incrementarse, en particular el de los jóvenes y jefes de hogar.

LAS POLÍTICAS ASISTENCIALES EN LA ARGENTINA

El debate sobre las nuevas políticas sociales ha llegado de modo muy limitado al nivel de decisión estatal en la Argentina. Las políticas puestas en marcha en las últimas dos décadas se inscriben en el paradigma focalizador, reciben importantes aportes de los organismos internacionales de crédito, carecen en general de una evaluación de las necesidades por cubrir y un diagnóstico que permita utilizar los instrumentos más adecuados para hacerlo, y en general se implementan al calor de la coyuntura y la movilización de diferentes grupos afectados por las políticas de ajuste.

A partir de 1984 se pusieron en marcha dos programas asistenciales de base nutricional: el Programa de Promoción Social Nutricional y el Plan Alimentario Nacional. El primero procuraba mejorar el nivel nutricional de los niños en edad escolar y preescolar. El PAN, creado por ley 23.056 de marzo de



Distribución de cajas del Programa Alimentario Nacional, mayo de 1984.

1984, estaba destinado a la población con deficiencias alimentarias agudas y consistió en la distribución de cajas con alimentos no perecederos.

La concepción del PAN estuvo marcada por el optimismo gubernamental en relación con la pronta recuperación del crecimiento económico y su correlato de bienestar social. Se lo programó para un período de dos años y se condicionó su prórroga a la aprobación del Congreso. En la primera etapa su cobertura alcanzó a la totalidad de las familias con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Aunque la cobertura aumentó en un 13% entre 1986 y 1988, el sostenido aumento del número de hogares pobres derivó en una cobertura insuficiente. Paulatinamente se retrasaron los plazos de entrega y disminuyó la calidad de los componentes de la caja alimentaria. En el período hiperinflacionario de 1989 se cambiaron los mecanismos de distribución de alimentos, recurriéndose a la provisión a través de diferentes instituciones públicas, especialmente hospitales y escuelas, y organizaciones no gubernamentales como ollas populares o comedores comunitarios.

El gobierno peronista que llegó al poder en 1989 intentó reemplazar el PAN con el Bono Nacional de Emergencia o Bono Solidario, que consistía en órdenes de compra canjeables por alimentos y otros artículos de primera necesidad. La iniciativa resultó efímera. Su fracaso se asoció con los límites propios de una distribución de valores monetarios en momentos de alta inflación, la elevación de costos por la atomización de compras familiares en el comercio minorista, la cobertura limitada si se la comparaba con la alcanzada por el PAN, y la entrega discrecional de chequeras tras objetivos de cooptación política.

Algo más tarde, en febrero de 1992, se creó el Programa Federal de Solidaridad (PROSOL), que, al igual que el anterior,

---

Mecanismos de financiamiento adicional previstos en la ley que instituyó el Programa Alimentario Nacional

Art. 8º. En la aplicación del Programa Alimentario Nacional se procurará fomentar y orientar la solidaridad social, la donación de bienes y servicios del trabajo voluntario mediante la participación comunitaria y la difusión de los objetivos y contenidos del programa.

Las donaciones en dinero serán depositadas en cuentas especiales abiertas en el Banco de la Nación Argentina o en los bancos oficiales de cada provincia con destino común al fondo del Programa Alimentario Nacional.

Las donaciones de bienes en ningún caso serán automáticas, sino que deberán ser aceptadas por los organismos de aplicación de la ley. No se aceptarán donaciones que signifiquen un estímulo a la alimentación artificiosa, antinatural o nociva para la salud o que no estén en perfectas condiciones de uso o conservación.

Art. 9º. Las donaciones en dinero o en especie, sean éstas bienes o servicios destinados al Programa Alimentario Nacional, serán deducidas a los fines de la determinación del resultado impositivo del impuesto a las ganancias. [...]

Art. 10. Se arbitrarán las auditorías correspondientes para evaluar el costo del programa y conocer la nómina de los donantes que intervinieren en el mismo.

Fuente: *ADLA*, T. XLIV-B, 1984, pp. 1263-1265.

estuvo a cargo del Ministerio de Salud y Acción Social. Entre las críticas que recibió en su momento, sobresalen la escasa magnitud de los recursos financieros movilizados, la concentración del gasto en las provincias más ricas —Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba—, el manejo discrecional y el escaso control dedicado a su asignación. Los equipos de trabajo que atendían cada una de las regiones no compartían pautas de evaluación de los proyectos, con lo cual aumentó la aleatoriedad de las decisiones tomadas en cada caso.

Con la idea de producir algún tipo de coordinación, en 1993 se lanzó el denominado Plan Social, que cubrió una gama de iniciativas de diferentes características y objeto:

- Un programa de nutrición para grupos vulnerables y otro para pasivos y ancianos sin cobertura previsional.
- Un paquete de programas destinados a la generación de empleo.



Vecinos reciben cajas PAN, 1988.

- Acciones de promoción de la salud materno-infantil.
- Programas de inversión en infraestructura social.

La presentación del plan estuvo acompañada de un ambicioso mensaje presidencial en el que se asumían una serie de compromisos: la descentralización de la ejecución de los programas sociales nacionales (presentada como "federalismo social"); una "auditoría social" a cargo de las ONG; una "auditoría técnica" en manos de la Sindicatura General de la Nación; la coordinación de acciones a través de un "gabinete social federal". En la práctica sólo se concretaron una serie de programas independientes, sin que existieran evaluaciones relativas al cumplimiento de las metas previstas. Las expectativas colocadas en la creación del Gabinete Social, en 1997, no se realizaron. Carente de verdadero peso político, su organismo ejecutivo, la Unidad Nacional de Coordinación de Políticas y Planes Sociales, se limitó a promover el intercambio de información y a proporcionar algún grado de coordinación operativa.

Con el mismo objetivo de unificar las decisiones y la gestión de múltiples programas se creó en 1994 la Secretaría de Desarrollo Social, con dependencia directa de la Presidencia de la Nación. En 1995 la nueva dependencia estaba a cargo de sesenta programas, que incluían áreas de alimentación, capacitación, emergencia, empleo, vivienda, salud, familia, tercera edad, etc. En el área de promoción social y fortalecimiento institucional existían más de diez programas, ejecutados por la Secretaría de Desarrollo Social y otras dependencias, la mayor parte de los cuales eran financiados por créditos del Banco Mundial. Algo similar sucedía con los programas para menores coordinados por el Consejo del Menor y la Familia. En 1996 la Jefatura de Gabinete anunció una nueva estrategia de organización conducente a concentrar programas, unificar la responsabilidad de las áreas y establecer una coordinación entre jurisdicciones y un sistema de monitoreo.

La característica permanente de estos programas es, sin embargo, la dispersión, la baja coordinación y una reducida afectación presupuestaria en relación con la magnitud del problema por abordar. El aumento constante de programas sociales focalizados no dio paso a la conformación de una política

articulada, y se mantuvo como un conjunto de acciones aisladas. La figura de "compartimentos estancos" puede graficar lo que sucedía con tales programas, a lo cual se sumó que en muchos casos no era clara la diferenciación de tareas entre los mismos.

El desempeño de la Secretaría de Desarrollo Social se vio en parte obstaculizado por conflictos internos al Poder Ejecutivo, donde algunos sectores pretendían utilizar el organismo con fines puramente electorales, desactivando la escasa racionalidad técnico-burocrática que pudiera haberse conformado entre sus cuadros.

Entre las estrategias financiadas por organismos internacionales de crédito, un programa clave fue el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), que contó con importante financiamiento del Banco Mundial y emergió como núcleo técnico que debía proyectar sus funciones hacia otras áreas sociales del Estado nacional. Entre sus objetivos figuró también el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las áreas sociales provinciales, y se conformaron agencias en un número importante de jurisdicciones. Aun cuando se registraron avances, el resultado no fue satisfactorio. En lo relacionado con la evaluación de los programas vinculados con la pobreza, es posible observar que el número de estudios realizados fue muy bajo y los mismos sirvieron más al objetivo de cumplir con los planes de acción acordados con los organismos financiadores que para ajustar o mejorar los respectivos programas. La propuesta de monitoreo de programas se tradujo en diseños poco operativos, que no promovían la eficacia en la toma de decisiones. Los análisis más estratégicos se concentraron en la problemática social, sin abordar los graves problemas de gestión que aquejaban a las instituciones a cargo de la política de pobreza. Las propuestas de capacitación se volcaron en programas cerrados, cuando las necesidades del resto de los programas nacionales y/o las áreas sociales provinciales y municipales hubieran exigido una programación abierta.

La puesta en marcha de actividades en conjunto con las provincias se fue transformando en el eje de la actividad de la Secretaría de Desarrollo Social. En 1996 se conformó el COFEDESO (Consejo Federal de Desarrollo Social) como un



Cartonero, 1992.

ámbito federal de toma de decisiones, presidido por el secretario a nivel nacional e integrado por los ministros de Acción Social o equivalentes en las jurisdicciones provinciales.

Luego de la derrota legislativa de 1997, la Secretaría de Desarrollo Social fue convertida en un órgano de promoción electoral, con la conducción de Ramón Ortega. Se comenzó a proveer asistencia social directa, se desactivó el COFEDESO, y las relaciones con las provincias se redefinieron en términos de apoyo a las candidaturas presidenciales. Hacia el final de la década se produjo un debilitamiento de la actividad de la secretaría, afectada por una fuerte restricción presupuestaria.

Los programas asistenciales también se multiplicaron en provincias y municipios. Entre ellos se destaca por su magnitud el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense, con financiamiento asegurado a través de la derivación de un 10% del impuesto sobre las ganancias. La progresión en el aumento de los fondos va desde 208 millones de dólares en 1992, momento de inicio del programa, a 624 en 1995. Los recursos tuvieron un doble destino: infraestructura y asisten-

cia. Los mecanismos de gestión de estos recursos introducen una cuestión reiterada en la evaluación de las políticas sociales: el rol asumido por el Estado en la aplicación de recursos limitados a la satisfacción de necesidades en aumento, problema que será abordado en el apartado final de este trabajo.

LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

En 1991, a través de la sanción de la Ley Nacional de Empleo, se creó el Fondo Nacional de Empleo, al que se asignó el 2,5% de las contribuciones patronales que se destinaban a asignaciones familiares. Los beneficios se otorgaron a todos los trabajadores en relación de dependencia cuyo contrato estuviera regido por la Ley de Contrato de Trabajo, quedando excluidos los trabajadores rurales, el servicio doméstico y quienes dejaban la administración pública por medidas de racionalización administrativa. Para recibir el beneficio, entre otros requisitos se exigía haber cotizado al fondo por un período mínimo de doce meses durante los tres años anteriores al cese del contrato de trabajo que da lugar a la situación de desempleo, y no percibir beneficios previsionales. Estas exigencias revelan el principal límite de la nueva institución: estaba dirigida a la población asalariada inserta en el sector de empleo formal. Esto explica su baja cobertura y el promedio mensual de beneficiarios, que se mantuvo en torno al 6% de las cifras de desocupación. Las prestaciones tienen un valor monetario reducido —entre 150 y 300 pesos, a los que se agregan asignación familiar y cobertura de salud— y están acotadas en el tiempo, pues caducan después de un año.

Una segunda modalidad de seguro, vinculada con el mundo laboral, era la conformada por las asignaciones familiares. Instituidas en los últimos años de la década del cincuenta a cargo de cajas con características de entidades de derecho privado, se definían en correspondencia con la carga de familia a la que debía atender el trabajador formal, independientemente de sus ingresos.

A partir de mediados de los años setenta comenzaron a introducirse cambios en su operatoria. En primer lugar, se redujo significativamente su importancia como componente del sala-

rio. Si se comparan valores entre 1970 y 1988, es posible observar que el haber jubilatorio mínimo se redujo en un 30%, el salario mínimo y los básicos de convenio cayeron prácticamente a la mitad, mientras la pérdida sufrida por las asignaciones familiares llega al 90%. Estos cambios en los valores relativos no se debieron a insolvencia de las cajas. Por el contrario, su condición superavitaria estimuló en los años ochenta y comienzos de los noventa la transferencia de sus recursos a otros programas sociales.

El destino de las cajas de asignaciones familiares quedó sellado en el movimiento de centralización de los aportes y contribuciones de la Seguridad Social, que se concretó en 1991 con la creación del Sistema Único de Seguridad Social. El decreto 2.284/91 disolvió las cajas y estatizó sus bienes.

A mediados de los noventa se exploró el impacto de las asignaciones familiares en la distribución del ingreso a partir de la información brindada por la Encuesta Permanente de Hogares. Los resultados indicaban que el 20% de la población de menor ingreso cobraba sólo el 4,4% de los pagos efectivizados por asignaciones familiares mensuales, mientras el 20% superior de la pirámide de ingresos recibía el 25,5% de ese total. Este desequilibrio se asoció con las condiciones del mercado laboral, que hacían que la población de menor ingreso presentara también el menor nivel de empleo en el mercado formal y, por consiguiente, no tuviera derecho a este tipo de subsidios.

La reforma del sistema de asignaciones familiares decidida en octubre de 1996 cambió la naturaleza del programa en un sentido que podría definirse en términos de focalización, y probablemente respondió a inquietudes redistributivas. En primer lugar, se redujeron las prestaciones ofrecidas: se eliminó la asignación por cónyuge, mientras se conservaban los beneficios por hijos menores de 18 años, por hijos con discapacidad sin límite de edad, la ayuda escolar anual y los subsidios prenatal, por nacimiento, adopción y matrimonio. La percepción del beneficio quedó condicionada al nivel de remuneración del asalariado. Sólo conservaron el derecho a percibirlo los trabajadores con sueldos menores a 1.500 pesos mensuales, con valores estratificados en tres tramos, según el monto del salario percibido.

La Ley Nacional de Empleo estableció, además, dos tipos de

programas a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: los de fomento del empleo y los destinados a formación y capacitación. Los primeros se organizaron a partir de las modalidades de "contratación por tiempo determinado", a través de contratos de empleo con subsidio fiscal consistente en la reducción de las contribuciones patronales y el pago de una parte de la remuneración a cargo del Estado. La mayoría de estos programas fue suprimida en 1998.

Una segunda modalidad entre los programas de empleo focalizados, que alcanzó importante visibilidad política en los últimos años, fue el Plan Trabajar. Su objetivo estuvo centrado desde el primer momento en brindar una ocupación transitoria a trabajadores desocupados en condiciones de pobreza o vulnerabilidad social, brindando a cambio del trabajo una ayuda no remunerativa mensual de hasta 200 pesos, seguro de accidentes y cobertura de salud. Esta modalidad de intervención tuvo en los años noventa y conserva en la nueva década un alto nivel de legitimidad, entre otras razones por la vital importancia que mostró para atenuar la conflictividad social en el plano regional y local.

Entre los programas de formación y capacitación se pueden mencionar como ejemplos el "Proyecto Joven", que apuntaba a otorgar un primer empleo a la población de menor edad y escasos recursos, y aquellos destinados a los trabajadores afectados por los procesos de reconversión productiva en el sector privado o racionalización administrativa en el sector público. El objetivo es desarrollar capacidades para el trabajo independiente en diferentes oficios.

Nuevamente, las principales objeciones a la eficacia de estos programas radican en su diversidad, su falta de articulación y un diagnóstico no siempre adecuado del problema que se pretende abordar. Su diseño no los habilita para conformar una solución independiente y sostenida.

LA DELIMITACIÓN DE ACTORES EN EL ÁREA SOCIAL

Diferentes analistas coinciden en la definición de los obstáculos para la conformación de actores sociales entre los secto-

res de menores recursos. La cuestión se asocia a las dificultades para construir representaciones colectivas que incorporen visiones del mundo compartidas —ideas, imágenes, valoraciones, significados— entre individuos con diferentes experiencias vitales y con la necesidad de instituir un mecanismo de delegación, instituyendo a un individuo o grupo de individuos como representante y portavoz del conjunto.

Del mismo modo, no puede suponerse la presencia generalizada de una actitud hacia la cooperación, que requiere la capacidad de tomar decisiones en grupo, de participar en actividades que trasciendan intereses particulares, y la disponibilidad de determinados recursos, entre los cuales el tiempo libre o la autoconfianza pueden tener importancia significativa. La bibliografía especializada suele abordar el problema de la cooperación para la acción colectiva desde el concepto de *capital social*, ya definido, o bien desde la lógica clientelar que impregna la dinámica política en la Argentina.

Sobre este tipo de conceptualización puede fundarse alguna hipótesis sobre la debilidad y fragmentación de los actores en el campo de las políticas sociales. En este apartado analizaremos muy someramente tres ejemplos de movilización social que pueden servir para caracterizar la dinámica de ese campo.

El primer caso se vincula con la emergencia y el fortalecimiento del *tercer sector*. La expresión remite a una alternativa destinada a evitar la polarización entre Estado y mercado, procurando el reconocimiento de organizaciones no estatales y no lucrativas con capacidad de gestionar áreas de interés social. Los ejemplos más adecuados son cooperativas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y asociaciones de interés público no estatales donde se radica la actividad del voluntariado social, frecuentemente identificadas como organizaciones de la sociedad civil (OSC); todas ellas crecieron en número y capacidad operativa a partir de los años sesenta y setenta.

También existe un cierto nivel de diferenciación interna entre las ONG, conforme al contexto político-económico y la matriz ideológica que las caracteriza. Se genera así un abanico que parte de las organizaciones de base comunitaria, incorpora en el nivel intermedio aquellas que tienen objetivos fundamentalmente asistenciales, hasta llegar a las de desarrollo social. Algunas de ellas mantuvieron una celosa independencia del

Estado, insertándose en prácticas de crítica y denuncia; otras comenzaron en los últimos años a actuar en asociación con el Estado, compartiendo la ejecución de políticas y programas de promoción. Las prácticas de negociación en las diferentes áreas de gobierno para influir en el diseño de políticas u obtener recursos financieros fueron comunes a ambas.

En los años noventa se han fortalecido los vínculos que conducen a la programación de actividades conjuntas. Esto se relaciona también con la tendencia de los organismos internacionales de cooperación, como el Banco Mundial o el BID, que privilegian el rol de las asociaciones de la sociedad civil en la implementación de programas sociales y les otorgan una función de control respecto de la efectiva llegada de los recursos a sus verdaderos destinatarios.

Estas orientaciones de signo positivo deben, sin embargo, ser matizadas en función de los riesgos presentes en las formas de organización, que siguen promoviendo el particularismo y la fragmentación. Este tipo de riesgo se expresa a través del debilitamiento de las propuestas de acción colectiva, la conformación de redes, la definición de metas más amplias y las instancias de vinculación con sectores populares. Pueden recrearse por este camino circuitos de apropiación y utilización de recursos basados en la relación entre un Estado que multiplica y superpone programas con el interés de promover intereses partidarios y organizaciones que se fortalecen a partir de la capacidad de negociación e influencia de sus dirigentes. Por otra parte, la concepción de que las ONG serían supuestamente más eficientes que las burocracias estatales condujo no sólo a un debilitamiento de las capacidades de gestión del aparato administrativo a nivel central, sino también a descuidar la necesidad de fortalecer las administraciones municipales.

Un segundo ejemplo del desarrollo de la problemática de actores en el área social se vincula con el conflicto docente disparado en marzo de 1997, a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación y el enfrentamiento entre la CTERA y el Ministerio de Educación por los recursos asignados al área docente en el presupuesto nacional.

A lo largo de dos años y nueve meses ese conflicto asumió una expresión permanente a partir de la instalación de la denominada Carpa Blanca en proximidades del Congreso Nacional.

En ese espacio, diferentes grupos de docentes ponían de manifiesto su oposición a las políticas educativas a través del ayuno. Desde su instalación, la Carpa Docente constituyó una herramienta de comunicación a través de la cual diferentes sectores manifestaban su desacuerdo con las políticas de reforma emprendidas por la administración menemista. Según cifras de la CTERA, durante los 1.003 días que duró la experiencia pasaron por ella 2,8 millones de personas, 95 delegaciones de América latina y Europa, se realizaron 475 actos culturales y artísticos y se recogieron un millón y medio de firmas a favor del financiamiento educativo. Sin embargo, poco impacto tuvo esa movilización civil sobre las decisiones del gobierno.

En función de su éxito mediático y su fracaso para influenciar las decisiones del Parlamento, a los pocos meses de instalada, la Carpa Docente se convirtió en centro de un debate de gran repercusión, motorizado por la carta que María Elena Walsh dedicó a los docentes en la cual señalaba los límites de su estrategia. En ella consideraba la permanencia de la emble-



Movilización de docentes ayunando, 1997.

mática carpa a la vez intolerable —en tanto usurpación indefinida de un espacio público— e inofensiva —por constituir *un intento de escandalizar a quienes no se escandalizan por ninguna injusticia*—.

El diagnóstico de la escritora no fue aceptado por la dirigencia de la CTERA. La carpa sería levantada en enero de 2000, en los inicios de la administración de Fernando de la Rúa, cuando el Senado aprobó la inserción en el presupuesto de una cláusula que asignaba 660 millones de pesos al mejoramiento de la remuneración de los docentes.

Un tercer ejemplo de conformación de actores en política social es el constituido por los movimientos piqueteros. La información periodística asocia su origen con las movilizaciones generadas en Cutral-Co entre el 20 y el 26 de junio de 1996, por la acción de trabajadores despedidos de YPF, vecinos y militantes de izquierda radicalizados.

A lo largo de sus seis años de existencia, las diferentes organizaciones de piqueteros avanzaron en sus movilizaciones desde lugares periféricos y pequeñas localidades hacia la Capital Federal y su conurbano, y desde la protesta espontánea, inorgánica y en ocasiones violenta, a conformar polos de poder que reclaman un lugar en la agenda del Estado y construyen espacios de negociación con sus funcionarios.

Ese poder, sin embargo, se construyó en función de alianzas coyunturales entre grandes bloques independientes, con diferentes liderazgos y estrategias de lucha. Los dotados de organización más compleja son la Corriente Clasista y Combativa —desprendimiento del Partido Comunista Revolucionario—, la Federación Tierra y Vivienda —vinculada con la CTA— y el Bloque Piquetero Nacional —organizado en torno al Polo Obrero, que a su vez se reconoce parte del Partido Obrero—. A ellos se suman los Movimientos de Trabajadores Desocupados, organizaciones zonales que se unifican tras la sigla MTD, integradas en el conurbano a la Coordinadora Aníbal Verón, el Movimiento Teresa Rodríguez, el Movimiento Barrios de Pie, el Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados, el Movimiento Territorial de Liberación y el Movimiento Teresa Vive.

Más allá de la movilización y la protesta, las organizaciones piqueteras sostienen una práctica cotidiana que parece consti-



Marcha piquetera, 27 de junio de 2002.

tuir una base sólida de organización y compromiso. Según una investigación realizada por periodistas de *Clarín*, el elemento más importante de sus organizaciones son los comedores comunitarios, donde se alimentan padres e hijos, convirtiendo el horno de barro en un referente de pertenencia. Además hay bibliotecas, huertas, roperos comunitarios, asistencia escolar, aprendices de enfermeros que vacunan e incluso un laboratorio para análisis clínicos. La financiación de sus actividades proviene de los planes asistenciales que obtienen del gobierno en función de sus movilizaciones. Sus beneficiarios pagan una cuota mensual de tres pesos para financiar los gastos generales de la organización y comprar comida para los comedores. Asumen además el compromiso de asistir a los centros de acción piquetera cuatro horas por día y participar de las movilizaciones.

Conforme a los relatos de sus cronistas, las prácticas solidarias que los vinculan de modo personal y cotidiano, la horizontalidad de un buen número de sus organizaciones, el

compromiso con las decisiones tomadas en asamblea, la participación en actividades conjuntas, no constituyen una argamasa suficiente para construir una estrategia común. Probablemente influyen para ello las anteriores experiencias políticas de sus líderes, provenientes de diferentes corrientes de la izquierda, el peronismo, el sindicalismo, los movimientos religiosos y de derechos humanos. Los diferentes grupos se enfrentan en la definición de tácticas y estrategias. Desde la primera diferenciación entre "fogoneros" y "piqueteros" en las puebladas de Cutral-Co y Plaza Huincul, hasta los debates actuales vinculados con la participación en las instituciones políticas establecidas, el reclamo de una Asamblea Constituyente, la aceptación o el rechazo de las prácticas representativas tradicionales, este nuevo actor social no muestra una sola cara, sino múltiples. La solidaridad de los excluidos también se manifiesta como experiencia fragmentada.

EL INEVITABLE REGRESO HACIA EL ESTADO

En los años noventa se ha fortalecido el consenso en torno a que el problema no reside en reducir el Estado sino en mejorar sus capacidades de definición e implementación de políticas. La solución no radicaría en *menos* Estado sino en la construcción de un *mejor* Estado. En el campo de la problemática social, la cuestión de la *gestión* se ubica en primer plano. Cuando los objetivos de política social incluyen el otorgamiento de prioridades a equidad, eficacia y eficiencia, las estrategias privatizadoras, descentralizadoras o focalizadoras no disminuyen la magnitud de la tarea a cargo del Estado. La construcción de reglas de juego que proporcionen un nuevo marco normativo a las actividades del área social es una tarea sumamente exigente desde el punto de vista de las capacidades técnicas, de los recursos humanos requeridos y de la financiación destinada a subsidiarlas. La preocupación por el gasto en los últimos años ha enfatizado el porcentaje de gasto social que se canaliza hacia el pago de asesores y personal burocrático, que llegaría a un tercio de los recursos totales. También son objeto de crítica la dispersión de unidades ejecutoras de planes especiales que cuentan con financiamiento del Banco Mundial y

del BID. Se trata de alrededor de cien unidades con dependencia centralizada en la administración nacional que están encargadas de poner en funcionamiento los programas de asistencia para la población con más necesidades insatisfechas.

Se han señalado cuatro áreas donde se verifican deficiencias estructurales en la gestión de políticas públicas: los objetivos de gestión de los organismos públicos son ambiguos; la responsabilidad individual de los funcionarios es escasa, ya que las responsabilidades individuales están diluidas y mediatizadas desde las autoridades superiores hasta el personal operativo; no existe una red de obligaciones y relaciones recíprocas en relación al usuario; no hay una evaluación seria de la gestión.

Las transformaciones económicas de los años noventa han merecido en la Argentina evaluaciones contrapuestas: los saldos positivos y negativos del cambio generado producen un balance diferente para distintos actores. En el lenguaje corriente se habla de un *modelo* de política económica, expresión que para algunos es síntesis causal de todas las consecuencias negativas, para otros es estandarte de avances que, aunque insuficientes, no deben ser descartados, ya que sería posible seguir construyendo sobre ellos. En paralelo se desarrolla el debate sobre el régimen político: aquí el punto valorizado es la recuperación de la democracia, lamentablemente acompañado de algunos rasgos negativos en la transformación de la cultura política: indiferencia ciudadana, desconfianza frente a los políticos, corrupción, clientelismo, gasto que en algunos espacios roza niveles de escándalo. Ambos debates se construyen en momentos y con lógicas separadas; en muy pocos casos se los vincula.

Se han producido, sin embargo, algunos planteos originales sobre el tema, en general con poca repercusión en la opinión pública. No obstante, son valiosos en tanto procuran mirar el problema desde otro ángulo. Se dice, por ejemplo, que los principales problemas que afectan la convivencia democrática en la Argentina resultan de la falta de adecuación de la política y del Estado a los cambios estructurales producidos en la sociedad. Habría un *retraso* de la política en relación con las transformaciones sociales en curso. Se propone en consecuencia un ajuste de la política, que adecue las maneras de pensar y hacer política a las transformaciones producidas por el ajuste en el campo de la economía.

El ajuste de la política, en este caso de la política social, debería compensar el saldo negativo producido por las transformaciones verificadas en la sociedad. Los cambios generados en la relación entre Estado y economía son sólo las manifestaciones más conflictivas de profundos cambios que impactan todos los órdenes de la vida social. Aquellos que se sintetizan a partir del referente pobreza/exclusión: desintegración de los vínculos sociales, debilitamiento de los valores que fundamentan las identidades colectivas, violencia familiar y social, individualismo, no han sido objeto de una *política compensatoria* eficaz. Las políticas destinadas a la pobreza sólo han buscado remedio, parcial e insuficiente, a la imposibilidad de atender a las necesidades básicas, no han procurado cerrar la brecha social que separa a los que tienen y a los que no, a los que deciden y a aquellos que se sienten víctimas de las decisiones tomadas.

BIBLIOGRAFÍA

Altimir, Oscar, y Luis Beccaria, "La distribución del ingreso y el nuevo orden económico", en *Socialis. Revista Latinoamericana de Política Social*, N° 2, mayo de 2000.

Bustelo, Eduardo, y Alberto Minujin, *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*, UNICEF-Santillana, Buenos Aires, 1998.

Cardarelli, Graciela, y Mónica Rosenfeld, "Clientelismo: fase superior del asistencialismo. Acerca de la relación entre el Estado y las organizaciones no gubernamentales", en Oszlak, Oscar (comp.), *Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego*, Vol. 2, EUDEBA, Buenos Aires, 2000.

Cetrángolo, Oscar, y José Luis Machinea, "El sistema previsional argentino: crisis, reforma y transición", en *Estudios del Trabajo*, N° 4, segundo semestre de 1992.

Delamónica, Enrique, Alberto Minujin, y Jan Vandemoortele, "Crecimiento, pobreza e infancia", en *Socialis. Revista Latinoamericana de Política Social*, N° 3, 2000.

Filmus, Daniel, *Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo. Proceso y desafíos*, Troquel, Buenos Aires, 1996.

Issuani, Ernesto, *et al.*, "Las jubilaciones del siglo XXI", en *Boletín Informativo Techint*, N° 286, abril-junio 1996.

Issuani, Ernesto, y Jorge San Martino, *La reforma previsional argentina. Opciones y riesgos*, Miño y Dávila-CIEPP, Buenos Aires, 1993.

Kliksberg, Bernardo, "Inequidad y crecimiento. Nuevos hallazgos de investigación", en C. Carpio e Irene Novacovsky, *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, FCE-SIEMPRO-FLACSO, Buenos Aires, 1999.

Levin, Silvia, "La ciudadanía social argentina en los umbrales del siglo XXI", en Hintze S. (comp.), *Estado y sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI*, EUDEBA, Buenos Aires, 2000.

Lo Vuolo, Rubén, y Alberto Barbeito, *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*, Miño y Dávila-CIEPP, Buenos Aires, 1998.

Lo Vuolo, Rubén, Alberto Barbeito, Laura Pautassi y Corina Rodríguez, *La pobreza... de la política contra la pobreza*, Miño y Dávila-CIEPP, Buenos Aires, 1999.

Minujín, Alberto (comp.), *Cuesta abajo. Los nuevos pobres. Efectos de la crisis en la sociedad argentina*, UNICEF-Losada, Buenos Aires, 1993.

Paviglianti, Norma, *Neoconservadurismo y educación. Un debate silenciado en la Argentina del '90,* El Quirquincho, Buenos Aires, 1991.

Repetto, Fabián, *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile,* Universidad de San Andrés/Prometeo, Buenos Aires, 2002.

Senén González, Silvia N. de, y Aída Arango, "La descentralización educativa ¿política educativa o política fiscal?", en Oszlak, Oscar (comp.), *Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego*, Vol.1, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1997.

Sojo, Ana, "La política social en la encrucijada ¿opciones o disyuntivas?", en Carpio C. e I. Novacovsky, *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, FCE-SIEMPRO-FLACSO, Buenos Aires, 1999.

Tokman, Víctor E., y Guillermo O'Donnell (comps.), *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*, Paidós, Buenos Aires-Barcelona-México, 1999.

Yujnovsky, Oscar, *Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955-1981*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984.

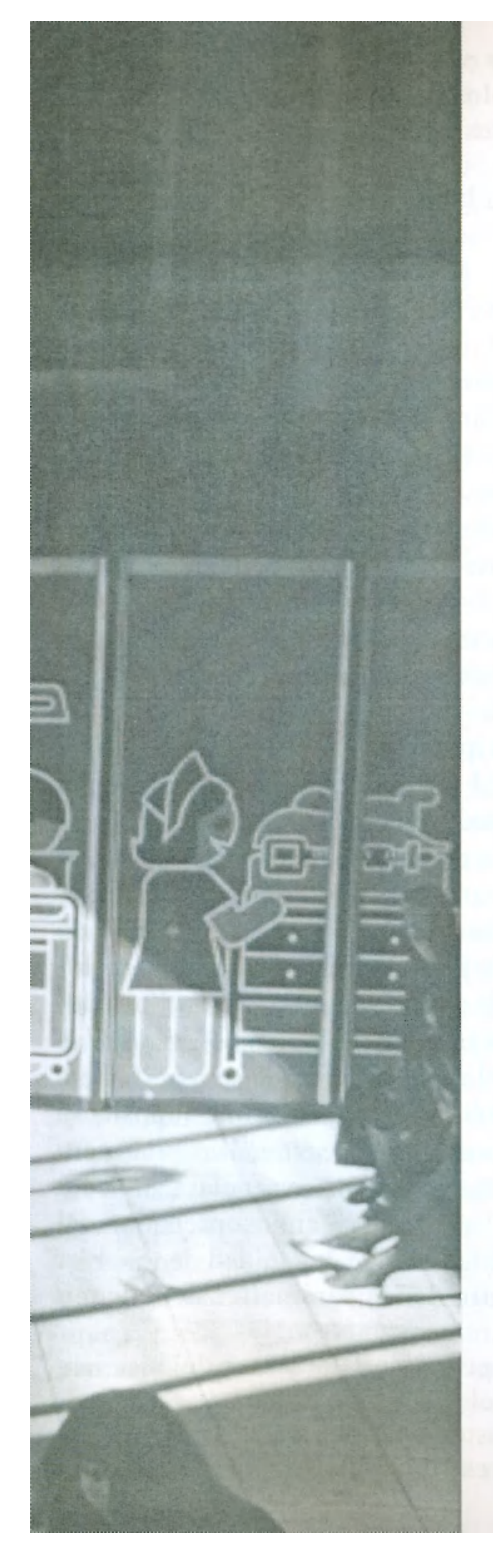
V



La salud pública bajo la regulación del poder corporativo

por SUSANA BELMARTINO


vital Garrahan, 1997.



El peso del Estado nacional en la definición y puesta en marcha de políticas de salud creció sustancialmente en la Argentina a partir de los años cuarenta, en un proceso que Juan Carlos Torre, en otro tomo de esta colección, ha caracterizado como *democratización del bienestar*. En 1946 se creó, con rango de ministerio, la Secretaría de Salud Pública, situación más tarde convalidada por la Constitución de 1949 y conservada por la nueva reforma constitucional producida en 1957. La jerarquización inicial estuvo acompañada de un aumento muy importante de los recursos financieros asignados al área, que posibilitó la expansión del sistema público de servicios producida entre 1946 y 1952. El Estado nacional asumió en esos años, de manera subsidiaria, funciones que la Constitución asignaba a las provincias. En una época en que se confiaba plenamente en la capacidad del Estado para transformar la sociedad, y se consideraba que la manera más eficaz de hacerlo radicaba en políticas centralizadas aplicadas en forma vertical, las políticas de sa-

lud, diseñadas con una fuerte orientación distributiva, se convirtieron en uno de los símbolos de la vocación de transformación económica y social puesta de manifiesto por el primer gobierno peronista.

Ramón Carrillo, a cargo de la cartera de salud en esos años, constituyó una figura emblemática entre los sanitaristas argentinos. Imaginó un sistema público de servicios de atención médica con capacidad de resolver las necesidades de salud de la totalidad de los habitantes en cada rincón del país, y comenzó una decidida tarea de construcciones destinadas a satisfacer ese objetivo. En su concepción, las instituciones que conformaban el sistema de servicios debían tomar a su cargo las dos grandes áreas de la actividad destinada a la prevención de la enfermedad y promoción de la salud: las acciones sobre el medio y las dirigidas a la prevención y atención de la enfermedad en los individuos.

Imaginó también instituciones de seguridad social con capacidad de reunir las contribuciones obligatorias de empresarios y trabajadores y convertirlas en herramienta financiera adecuada para garantizar los principios que, a su criterio, debían constituir los fundamentos del sistema. Éstos se ordenaban en un listado relativamente acotado: *universalidad* —un sistema único y una sola modalidad de atención para la totalidad de los habitantes—, *integralidad* —una red de servicios de diferentes niveles de complejidad en condiciones de proporcionar todo tipo de atención: preventiva, curativa, rehabilitadora, incluyendo desde las prácticas más simples hasta aquellas portadoras de los más sofisticados avances tecnológicos—, *gratuidad* —el acceso a la atención en el momento en que se manifestara su necesidad no debía estar limitado por pagos que supusieran alguna restricción para el usuario—, *oportunidad* —la atención sería brindada en el momento en que se revelara su necesidad, primera condición del último principio ordenador del sistema—, *eficacia* —entendida como la capacidad de resolver los problemas a su cargo dentro de los parámetros del conocimiento médico disponible—.

Ese reducido conjunto de principios fundantes del sistema, que constituía una síntesis del pensamiento sanitario del momento, fue reiteradamente sostenido tanto por el gobierno peronista como por sus sucesores como núcleo del diseño de las

políticas de salud. Sin embargo, su afirmación resultó cuestionada desde el mismo comienzo del sistema, en parte por las necesidades políticas de esos mismos gobiernos.

La forma en que se construyó el sistema político peronista impuso límites severos al principio de universalidad. Desde su mismo origen el sistema público distó de ser único. La Fundación Eva Perón tomó a su cargo la construcción de servicios como una actividad paralela e independiente de la del ministerio. También los sindicatos más poderosos y mejor organizados encontraron en el gobierno respuesta a las inquietudes asociadas con la cobertura de atención médica, que habían movilizado la actividad mutualista de origen gremial. Los ferroviarios fueron beneficiados con subsidios que permitieron la construcción de su importante red de servicios, organizada según el modelo hospitalario público, pero destinada a brindar atención exclusiva a los trabajadores del riel. La misma política reclamaron los trabajadores de los frigoríficos, aquellos ocupados en la industria del vidrio, los empleados bancarios y del seguro.

Surgieron así las primeras obras sociales, que con el correr de los años se transformaron en el núcleo dinámico del sistema de servicios de atención médica, imprimiéndole las características que todavía se mantienen en los años noventa: *fragmentación* —múltiples instituciones, tanto en la financiación como en la provisión de servicios, sin vínculos que las interrelacionen ni formas de coordinación que faciliten una distribución adecuada de los diferentes niveles de atención, evitando la superposición en algunas áreas y la no disponibilidad en otras—, *heterogeneidad* —existencia de normas particulares para cada organización, que suponen diferencias en la captación de recursos, en las formas de su utilización y en los derechos reconocidos a la población a cargo—, *ineficacia* —predominio de la orientación curativa, centrada en las instalaciones de mayor complejidad en detrimento de las prácticas preventivas y la expansión de la atención primaria— e *ineficiencia* —dispersión de recursos en múltiples organizaciones, incremento del gasto administrativo, discrecionalidad en la gestión, presencia de organizaciones con un número de beneficiarios insuficiente para una adecuada cobertura del riesgo de enfermar—.

Esos desequilibrios iniciales se potenciarán con el paso del

tiempo, la inestabilidad política que caracterizó el período 1955-1983 y su correlato de débil capacidad reguladora de las respectivas agencias del Estado, la emergencia del déficit fiscal y la consiguiente puesta en marcha de políticas que, por diferentes vías, intentaban articular la actividad privada con las responsabilidades públicas de organización del sistema de servicios de salud. En este contexto político-institucional comenzó a construirse el diseño definitivo de una forma de organización de la atención médica que entró en crisis hacia el fin de los años ochenta y conservará algunos de sus rasgos característicos —eludiendo todo intento de reforma— aun en los comienzos del nuevo siglo.

El diseño institucional que ordenó el sistema de servicios de salud hasta el fin de los años ochenta se generó a partir del debilitamiento de la capacidad reguladora y financiera del Estado, el consiguiente retroceso del subsistema público, y la construcción del sistema de seguridad social médica apoyado en los enfrentamientos y compromisos entre dos grandes organizaciones de tipo corporativo: la CGT, que hacia fines de los años sesenta tomó a su cargo la representación ante el Estado de los intereses de las obras sociales, y las organizaciones médico-gremiales y médico-empresariales, que proporcionaron la base técnico-organizativa y proveyeron las prestaciones del futuro sistema.

La base jurídica de ese diseño fue proporcionada por la ley 18.610, promulgada en junio de 1970, en una coyuntura en la se vincularon una larga negociación de algunos sectores del gobierno de Onganía con los liderazgos sindicales y la convulsión social generada por el Cordobazo. Esa ley generalizó la cobertura de atención médica a través del sistema de obras sociales para la totalidad de la población ocupada en relación de dependencia. La financiación quedaba garantizada a partir de contribuciones obligatorias de empresarios y trabajadores. Los beneficiarios se agruparían por rama de actividad en instituciones organizadas con el control del respectivo sindicato.

La modalidad de organización elegida cristalizó la fragmentación originaria del sistema y puso en marcha un modelo de recaudación y asignación de los recursos destinados a satisfacer las necesidades de atención médica de sus miembros fundado en la *solidaridad grupal*. Este rasgo constituirá una de

las características perdurables del sistema, que sigue manteniéndose en la actualidad pese a las graves distorsiones sumadas a lo largo de tres décadas. Históricamente puede asignársele la responsabilidad de constituir una de las principales trabas para llegar al sistema universal e igualitario imaginado en los años cuarenta.

Los mecanismos de solidaridad grupal se pusieron en marcha para cubrir las necesidades de atención médica de los beneficiarios de las obras sociales en dos grandes formas de organización: a) los servicios directos, propiedad de las obras sociales, organizados según modalidades muy similares a las de los hospitales públicos, empleando a médicos en relación de dependencia, que conformarán un porcentaje muy pequeño del sistema, y b) los servicios contratados, fundados en acuerdos entre las obras sociales y las organizaciones profesionales y sanatoriales; las primeras a cargo de la contratación de los servicios provistos por médicos, bioquímicos y odontólogos, las segundas intermediarias de los servicios brindados en clínicas y sanatorios privados. Las normas que ordenaron los respectivos contratos se fundaban en lo que en esos años constituían las reivindicaciones de la medicina liberal: la libertad de elección del médico por el paciente, el pago por acto médico y la libertad de prescripción, como garantía de la independencia del profesional frente a cualquier poder lego.

Entre las previsiones de la ley 18.610 se concretó la conformación de un organismo estatal encargado de la regulación y control del sistema. El Instituto Nacional de Obras Sociales (INOS) tenía a su cargo el dictado de normas uniformes que disminuyeran la heterogeneidad del sistema y el control de las formas de fmanciamiento y organización de los servicios. Por esa vía se uniformaron los porcentajes de contribuciones sobre los salarios y el sistema de aranceles para remunerar los servicios médicos bajo contrato. Se previó también la conformación de un fondo financiero, alimentado con un 10% de los recursos recaudados por las obras sociales, destinado a disminuir las diferencias en recursos por beneficiario que derivaban de los diferentes niveles salariales. Ese Fondo de Redistribución, que debía constituir el mecanismo de afirmación de una solidaridad que superara las limitaciones de los grupos conformados por rama de producción y garantizar una cobertura de

atención médica a las obras sociales más débiles —ya sea por el limitado número de beneficiarios aportantes o por el bajo nivel de los recursos por beneficiario— no llegó a cumplir esos objetivos tendientes a igualar las posibilidades de acceso a la atención entre la totalidad de los afiliados al sistema. Esto significó la cristalización de las modalidades de ejercicio de la solidaridad basadas en los vínculos laborales, que habían sido ya superadas en países cercanos, como Brasil y Chile.

En los mismos años se conformó el subsistema público en su rol residual de atención al indigente, pese a algunos esfuerzos, dispersos y no articulados, para ampliar su clientela —y su capacidad de financiamiento— a partir de la incorporación de beneficiarios de las obras sociales.

En efecto, como ya se adelantó, el subsistema público de atención de salud tuvo su momento de mayor crecimiento durante la primera presidencia de Perón. En ese momento se incorporaron ideas innovadoras en el tema de la organización de servicios, algunas lamentablemente abandonadas por los equipos ministeriales que sucedieron a Carrillo. A la hora de la caída de Perón —cuando ya hacía dos años que Carrillo había abandonado la cartera ministerial— el sistema público de servicios había ingresado en una etapa de desorden y decadencia que sólo fue parcialmente contenida en algunos momentos claramente delimitados de la conducción del sector y en algunos espacios específicos de la geografía nacional.

El ministerio de Héctor V. Noblía durante la presidencia de Arturo Frondizi constituyó uno de esos momentos, y el de Arturo Oñativia durante la administración de Arturo Illia conformó un segundo intento de fortalecer las instituciones de la salud pública. Noblía puso en marcha proyectos relativamente ambiciosos de reforma de los servicios públicos en algunas provincias, realizándose los mayores avances en San Juan y Buenos Aires. Oñativia pasó a la historia fundamentalmente por un controvertido proyecto de ley de medicamentos que intentaba controlar las condiciones de producción y costos de la industria farmacéutica. Sin embargo, también avanzó sobre algunas propuestas de reforma de los hospitales conducentes a descentralizar su gestión, mejorar la producción de servicios, diversificar sus fuentes de financiamiento introduciendo convenios con las obras sociales y racionalizar el trabajo de los

profesionales a partir de una superación de las condiciones de multiempleo.

Ese proyecto fue retomado durante el gobierno de facto del general Onganía, poniéndose en marcha la experiencia de "hospitales de comunidad" en establecimientos de Santa Fe, La Pampa, Misiones, Salta y Tierra del Fuego. Los resultados fueron disímiles, en tanto dependieron de muy diferentes condiciones locales, fueron afectados por la debilidad de las instancias de supervisión y control en manos de los gobiernos, y sufrieron la discontinuidad de las políticas a nivel nacional.

La máxima autoridad de salud a nivel nacional —con jerarquía de ministerio entre 1949 y 1966, luego en manos de la Secretaría de Salud Pública en el hiper-Ministerio de Bienestar

---

Los obstáculos para la planificación en salud pública

1. No existe metodología suficientemente probada que permita al sector salud una planificación consistente con los procedimientos seguidos por la planificación en el sector económico.

2. La información recogida sistemáticamente no es suficiente ni adecuada para los requerimientos de una planificación que pretenda algún grado de rigor científico.

3. Los indicadores disponibles en el sector no son lo suficientemente específicos ni sensibles para los fines de la planificación.

4. Los sistemas en vigencia hacen prácticamente imposible establecer costos en las acciones de salud.

5. No es posible establecer en forma práctica la relación costo-efectividad de las acciones de salud.

6. Debido a la naturaleza propia del sujeto de salud y al desarrollo histórico del sector no existe una delimitación precisa en sus distintos niveles de integración en cuanto a sus funciones y áreas de responsabilidad.

7. La estructura jurídico-administrativa del sector no se adecua a sus necesidades operativas y dificulta las posibilidades de planificar, obligando al estudio de eventuales reformas.

Fuente: CONADE, Sector Salud Pública. *Informe preliminar*, Buenos Aires, 1963, pp. 1-2.

Social creado por Onganía, poco más tarde devaluada al rango de subsecretaría— ingresará en los años setenta en una dinámica de pérdida de autoridad real, desmantelamiento de sus equipos técnicos, frecuente recambio de autoridades y pérdida completa de protagonismo en la conducción del sistema de servicios.

En 1974 se generó, sin embargo, un ambicioso intento de unificación de la conducción de un sistema al que se proponía integrar la capacidad de financiamiento de las obras sociales y la actividad de provisión de servicios del sector privado. Se trata del frustrado proyecto de puesta en marcha de un Servicio Nacional Integrado de Salud, promovido por Domingo Liotta en su carácter de secretario de Salud Pública. Las resistencias más fuertes provinieron de los dirigentes sindicales, que no estaban dispuestos a resignar su poder de control de las obras sociales. A ello se sumó el temor por parte de los profesionales a la pérdida de las prerrogativas adquiridas en la organización de la atención médica y las ambiciones personales de López Rega, en ese momento a cargo del Ministerio de Bienestar Social. La ley finalmente sancionada se ubicaba muy lejos de la propuesta integradora original, y su aplicación en las diferentes provincias debía surgir de un acuerdo con sus gobiernos que sólo se obtuvo en La Rioja y San Luis, de modo que en el momento de ser derogada por el gobierno militar de 1976 su fracaso era ya evidente para todos.

CRISIS Y REPLANTEO DE LAS CONCEPCIONES SOBRE SALUD Y ATENCIÓN MÉDICA

a. La experiencia internacional

Aldo Neri, ministro de Salud y Acción Social del gobierno del presidente Alfonsín, recuerda en uno de sus libros una anécdota particularmente reveladora de algunos cambios producidos en la manera de pensar la relación entre servicios de atención médica y salud de la población, que comenzaron a manifestarse en los años sesenta, fueron estimulados por la crisis económica de los setenta y promovieron el reordenamiento de los sistemas de servicios en buena parte del mundo

en los ochenta y noventa. El protagonista era Lord Cochrane, un famoso epidemiólogo inglés que, sorprendido por la expresión curiosamente complacida del empleado de un crematorio, le preguntó qué era lo que encontraba tan satisfactorio en su trabajo. El hombre respondió que lo fascinaba la manera en que allí entraba tanto y salía tan poco. Cochrane utilizó el episodio para ilustrar lo que consideraba el problema central de la medicina organizada: su elevado consumo de recursos de todo orden y su relativamente poca productividad en cuanto a efectos sobre la salud de la población bajo su cuidado.

Esta sencilla anécdota ilustra uno de los principales desafíos enfrentados por los sistemas de atención médica contemporáneos: la necesidad de recuperar la legitimidad social que había ganado la medicina a partir de los considerables avances técnicos producidos en la primera mitad del siglo XX y el paralelo aumento de la capacidad de proporcionar una respuesta certera a los problemas que la sociedad había colocado en su órbita. En la segunda mitad del siglo la tecnología médica había alcanzado un nivel de complejidad y sofisticación no imaginada, pero la eficacia de la práctica médica en su control del dolor y la enfermedad no se había desarrollado en igual proporción. En los países centrales los costos de la atención médica aumentaron de manera difícil de sustentar, incluso en los años de expansión del bienestar económico y social del período de posguerra. El gasto público y privado destinado a la cobertura de servicios de salud se incrementó en una proporción aún mayor que el PBI, asumiendo porcentajes crecientes de la riqueza generada por las naciones industrializadas. El ejemplo paradigmático es EE.UU., donde el porcentaje del PBI destinado a cuestiones de salud y atención médica pasó del 5,5% en 1960 al 14% en 1992. Para el conjunto de los países de la OCDE el gasto en atención médica como porcentaje del PBI creció más del doble entre 1960 y 1992 (4 a 8%). En 1992 la mayoría de los países miembros gastó en ese rubro entre un 7% y un 9% de los recursos generados por sus economías.

La otra cara del proceso de incremento de la capacidad de intervención de la medicina en la vida de las personas se expresó en los interrogantes formulados en torno a la efectividad de ese gasto: en qué medida la asignación a los servicios de atención médica de porcentajes crecientes de los recursos dis-

ponibles para garantizar el bienestar de las poblaciones producía mejoras sustantivas y verificables en sus condiciones de salud/enfermedad. La sistematización de la información estadística dirigida a correlacionar el gasto en atención médica con los resultados obtenidos en años de vida útiles resultó relativamente desalentadora: no era posible afirmar que el mayor gasto se correlacionara con menores índices de morbimortalidad, mayor esperanza de vida, mejor calidad de vida en los años ganados.

Un informe publicado por la OCDE puede ser utilizado para ilustrar la cuestión. En él se correlacionaban indicadores seleccionados de resultados en salud (expectativa de vida al nacer y a los 60 y 80 años; años potenciales de vida perdidos) y el gasto en salud per cápita en diferentes países miembros de esa organización. En general, los resultados en salud mostraban sólo una débil relación con el gasto en atención médica. Según los autores del informe, esa asociación endeble entre gasto en atención médica y resultados en salud arrojaría evidencia sobre una cantidad de factores ambientales y culturales que influencian la condición de salud, no son fácilmente identificables en registros estadísticos, y están fuera de la órbita de control de la medicina (hábitos alimentarios, ejercicio, prácticas de crianza, estilos de vida, educación y vivienda). En paralelo alertaban sobre la necesidad de prestar atención también a las cuestiones vinculadas con eficiencia y efectividad de la provisión de atención médica.

Puesta la mirada sobre la organización de los servicios de salud, algunos resultados contribuyeron a oscurecer el panorama. Se verificó por ejemplo la existencia de muy diferentes tasas de utilización de servicios en poblaciones cuyo riesgo de enfermar no presentaba diferencias sustantivas pero que, significativamente, se encontraban protegidas por sistemas de servicios cuya organización difería sustantivamente, como sucede por ejemplo en Estados Unidos, donde la atención médica es una actividad fundamentalmente privada y la remuneración de los profesionales se ajusta a la cantidad de prácticas realizadas, y el Reino Unido, donde existe un servicio público consolidado y la retribución de los profesionales se realiza a través de salarios.

Aun en el interior de los Estados Unidos, se verificó que las

tasas de utilización de servicios eran más altas en las localidades donde existía un mayor número de profesionales, los especialistas superaban en número a los generalistas, se contaba con un número mayor de camas hospitalarias o de aparatología diagnóstica de diferentes niveles de complejidad. Se identificó así el fenómeno conocido como *demanda inducida por la oferta*. Las evaluaciones sobre la eficacia de los tratamientos que utilizaban determinadas tecnologías, consideradas de punta, también arrojaron resultados sorprendentes; los ejemplos más conocidos se vincularon con las experiencias realizadas para evaluar los resultados del monitoreo fetal en embarazadas de bajo riesgo o la eficacia del tratamiento del infarto de miocardio en unidades coronarias, cuando se lo comparaba con la atención domiciliaria del mismo tipo del pacientes.

El desarrollo de dispositivos tecnológicos de gran impacto en la opinión pública, pero cuya eficacia no siempre fue cuidadosamente valorada, modificó también sustancialmente la importancia de la iatrogenia, que siempre fue uno de los resultados inevitables de la actividad médica. Tal como señaló Foucault, de manera creciente a lo largo del siglo XX se verificó que la medicina podía ser peligrosa, no en la medida de su ignorancia y error, sino en función de su saber, del aparato científico en que se sustentaba. Intervenciones quirúrgicas innecesarias y portadoras de secuelas nocivas, efectos perjudiciales resultantes del uso de determinados fármacos, recursos diagnósticos y terapéuticos portadores de riesgos para el paciente, se mostraron presentes en buena parte de los procedimientos médicos cotidianos en los servicios de salud de las naciones desarrolladas.

Este complejo panorama diagnóstico sobre la eficacia y eficiencia de los diferentes sistemas de organización de servicios de salud se articuló conflictivamente con las tendencias macroeconómicas que caracterizaron los años setenta. En esa década se produjo la emergencia de nuevos contextos nacionales e internacionales que colocaron en la agenda de los gobiernos preocupaciones vinculadas con el equilibrio fiscal, la estabilidad de la moneda, el control de la inflación, la competitividad del aparato productivo, la capacidad del sistema político para agregar intereses particulares y reducir los conflictos distributivos, la eficacia del aparato estatal para conducir el conjunto.

El equilibrio fiscal del Estado se vio comprometido de manera adicional por una serie de profundos cambios sociales, demográficos, políticos e ideológicos que generaron nuevas exigencias para las políticas sociales y de salud. Esas transformaciones promovieron una adaptación de los diseños de intervención del Estado sobre la sociedad, ante la emergencia de nuevas necesidades. Las más evidentes eran el envejecimiento de la población, los cambios en el mercado de trabajo y la aparición de nuevas formas de empleo, la diversificación de los estilos de vida considerados socialmente aceptables, el agotamiento de un modelo de seguridad social organizado sobre la base de trabajadores estables, contratados a tiempo completo, apoyados en un amplio historial laboral, y pensados como vehículos útiles de universalización del bienestar a partir de los beneficios reconocidos a sus familias.

En ese contexto, a lo largo de los años ochenta la agenda neoliberal se ocupó de cuestionar severamente la trayectoria del Estado en la organización de una gama importante de actividades que hasta ese momento habían sido consideradas como funciones a su cargo y no susceptibles de cuestionamiento. Entre ellas se ubicaba la organización de servicios de atención. Muy sintéticamente pueden mencionarse las referencias más significativas en la crítica a su desempeño: la conformación de una estructura tecnoburocrática sobredimensionada que desarrolló intereses propios específicos no necesariamente compatibles con el mejor cumplimiento de las funciones a su cargo; la politización de las relaciones entre diferentes actores sociales y las agencias del Estado, que supuso la subordinación a intereses sectoriales o particulares de las políticas que debían estar orientadas al interés general; los mecanismos de libre acceso a la atención por parte de los pacientes y la libertad de prescripción garantizada a los médicos, que determinaron que los principales actores del proceso de atención no se sintieran comprometidos a tener en cuenta los costos que conllevaba.

La propuesta neoliberal de los ochenta para las políticas de salud se expresó en las consignas respaldadas por las agencias financieras internacionales, en particular el Banco Mundial: privatización, descentralización, focalización. Las experiencias realizadas resultaron decepcionantes para aquellos que

habían imaginado que algunas estrategias de formulación relativamente simple podían transformar organizaciones sociales sumamente complejas, ya se tratara de la organización de un hospital de alta complejidad o bien de la operatoria de mercados de financiamiento y provisión de atención médica. La introducción de competencia entre aseguradores, proveedores de servicios y agentes que demandaban la cobertura del riesgo de enfermar o la provisión de determinadas prestaciones, ya fuera en términos individuales o colectivos, fue en algunos escenarios una tarea muy difícil de llevar adelante; en otros, no produjo los resultados esperados.

En los años noventa comenzó a reconocerse la complejidad de los problemas vinculados con lo que se acostumbró a llamar la reforma de la atención médica, generándose una ola de experiencias concretas y debates sobre su diseño, implementación y resultados, que en la actualidad llega a buena parte del planeta.

b. La experiencia argentina

Cuando se quiere utilizar un indicador sensible y de registro generalizado que exprese de manera sintética la situación de salud de una población se recurre a las cifras de mortalidad infantil, que computan las muertes producidas antes de cumplir el primer año de vida. Los progresos en la Argentina han sido relativamente importantes, 87 muertes por cada mil nacidos vivos en 1940, 54 en 1965 y 44 en 1976. La posibilidad de entender el significado de las cifras se amplía a través de la comparación con otras experiencias: en el último año mencionado, la tasa correspondiente a Chile ascendía a 53, la de EE.UU. era de 15, la de Suecia llegaba a sólo 8 muertes infantiles por cada mil niños nacidos vivos.

En la Argentina existían, además, importantes variaciones regionales. Nuevamente en relación con los datos disponibles para 1976 las cifras se escalonan desde 30 defunciones por cada mil nacidos vivos en la Capital Federal hasta 83 en Jujuy, presentándose en general los indicadores menos favorables en las grandes provincias del noroeste y nordeste del país. Entre las causas de esas muertes tenían una presencia importante las enfermedades infecciosas y parasitarias y la desnutrición, con

una incidencia promedio de 46% mientras en Corrientes y Chaco superaba el 60%. Se trataba de muertes evitables, provocadas por patologías escasamente compatibles con sociedades modernas dotadas de recursos humanos altamente capacitados y tecnología adecuada, que seguían castigando en la Argentina a las provincias más atrasadas en su desarrollo socioeconómico y a los conglomerados de emergencia que rodeaban las ciudades más industrializadas y más ricas.

Cuando el punto de mira se focaliza sobre la población general, también las enfermedades infecciosas y parasitarias constituían una causa importante de morbilidad y muerte en el país. Se ubicaban entre los cuatro principales grupos de causas de mortalidad general, sumando el 12% del total de muertes en 1976, registro que en Jujuy llegaba al 34%.

Si ése es el somero registro que es posible recuperar en este espacio para las denominadas "enfermedades de la pobreza", no puede dejar de mencionarse la presencia de patologías asociadas tradicionalmente "a la riqueza", es decir, a las condiciones de vida en el mundo desarrollado, con estructuras demográficas envejecidas: sedentarismo, estrés, tabaco, alcohol y drogas. Una encuesta nacional de salud realizada en 1969 y 1971 registró que el 41% de los entrevistados manifestaba padecer alguna enfermedad crónica: trastornos del aparato digestivo, reumatismos, afecciones cardiovasculares, neurosis y enfermedades mentales de diferente índole.

Cabe preguntarse, en consecuencia, cuáles eran las condiciones del sistema de servicios de salud dedicado a resolver este tipo de contingencias sociales.

El subsistema público constituía en ese momento, y es aún en mayor medida en la actualidad, una parte fundamental del sistema de servicios, ya que brinda asistencia a la población indigente que no tiene cobertura o cuenta con una insuficiente, subsidia a las obras sociales prestando servicios a sus beneficiarios y, ocasionalmente, atiende la demanda de sectores sociales con mayor capacidad económica, que son atraídos por el prestigio del personal médico o de la institución en lo relativo a actividades de prevención, diagnóstico y tratamiento. Tiene también a su cargo un parte esencial en el sistema de emergencias sanitarias, al tiempo que cumple funciones de formación de recursos humanos a nivel de grado y posgrado y garantiza

gran parte del progreso científico, en particular en lo relacionado con disciplinas biomédicas.

Pese a esa reconocida presencia en el campo de la respuesta ante la enfermedad, los hospitales y centros de salud públicos sufrían ya en esos años un fuerte deterioro en su estructura física y considerable falta de eficiencia en su gestión; se encontraban sometidos en la mayoría de los casos a la centralización administrativa de los ministerios de Salud provinciales, tenían pocas posibilidades de mejorar su desempeño por la rigidez de su planta de personal y el tipo de relación laboral dominante, carecían de sistemas de información apropiados para la toma de decisiones, mostraban fuertes déficit en el mantenimiento de la infraestructura y el equipamiento, y no disponían de un sistema de gerenciamiento adecuado para la importancia de los recursos comprometidos. Sus presupuestos en la mayoría de las jurisdicciones se calculaban sobre bases históricas, es decir, sobre el gasto realizado en años anteriores, sin una evaluación de las necesidades de su población a cargo, y se ajustaban según las disponibilidades financieras coyunturales o la capacidad de presión fundada en razones políticas o electoralistas de los dirigentes locales.

El déficit más importante en sus relaciones con la población que acudía a sus consultorios era precisamente el desconocimiento de su composición —en términos numéricos, demográficos, socioeconómicos y de riesgo de enfermar— y la imposibilidad consiguiente de establecer su perfil de salud/enfermedad, organizar atención preventiva y monitorear los resultados de su actividad. La atención de las instituciones públicas se canalizaba simplemente a dar respuesta a la demanda espontánea, el acceso de la población se encontraba limitado por trabas administrativas, colas, escasa capacidad de resolución de las instalaciones de menor nivel de complejidad, que provocaba una sobrecarga de las más complejas, inexistencia de vínculos entre servicios que garantizaran mecanismos adecuados de referencia de pacientes entre los diferentes niveles de atención.

A fines de los años setenta el porcentaje de población que acudía para ser atendida en las instalaciones públicas se estimaba en alrededor de un 25%; el restante 75% era beneficiario del sistema de obras sociales, tenía una cobertura de mutuales

o empresas de medicina prepaga, o bien solventaba en forma directa sus gastos de atención médica.

La composición de las obras sociales puede estimarse en esos años sólo a partir de aproximaciones parciales, ya que hasta mediados de los noventa no se dispuso de cifras ciertas sobre el número total de beneficiarios del sistema. Hacia fines de los setenta existían 381 obras sociales, de las cuales 351 correspondían al régimen nacional bajo jurisdicción del INOS, 22 reunían a personal del sector público provincial y 8 tenían regímenes especiales (FF.AA. y de seguridad, Poder Judicial, universidades).

Como ya se adelantó, esas instituciones conformaban un mosaico heterogéneo en cuanto al número de beneficiarios, los recursos provenientes de aportes y contribuciones, la disponibilidad de servicios propios, los regímenes de cobertura y los niveles de utilización de servicios de atención médica por parte de sus beneficiarios.

Dadas las características particulares del riesgo de enfermar y demandar atención médica, que no tiene una distribución homogénea en la población, resulta vital para la solvencia financiera del sistema la concentración en cada institución financiadora de un número importante de beneficiarios. Esto permite compensar el alto riesgo y costo de algunos individuos —los más ancianos y/o menos saludables— entre la masa de aquellos que tienen bajo consumo y por consiguiente bajo costo, en función de ubicarse en las condiciones alternativas de menor edad y mejores condiciones de salud.

En virtud de esa relación, el número de beneficiarios puede decirnos mucho sobre el posible equilibrio financiero de cualquiera de estas instituciones. Las obras sociales en la Argentina, lejos de constituir conglomerados más o menos homogéneos, con capacidad de compensar costos gracias a la concentración en una caja común de los recursos aportados por un número importante de beneficiarios y generar subsidios cruzados desde los más jóvenes hacia los más viejos, desde los más sanos a los más enfermos, presentaban una amplia variación en cuanto a la población cubierta. La obra social de mayores dimensiones, que se reconoce a partir de la sigla PAMI, contaba en esos años con alrededor de tres millones de afiliados, mientras en el extremo opuesto existía, y sigue existiendo, una

cantidad de entidades cuyo número de beneficiarios alcanza a algunos pocos cientos o miles de personas. En el caso de que estos beneficiarios se insertaran en ocupaciones de bajos salarios, la cobertura de su riesgo de enfermar no podía ser garantizada.

Ése es el segundo rasgo diferenciador en el interior del sistema de obras sociales. Los recursos reunidos a partir de los aportes y contribuciones dependían, y siguen haciéndolo, del nivel salarial promedio de cada grupo laboral o rama de actividad. A partir de esa situación la heterogeneidad de las obras sociales se expresa en una alta estratificación en cuanto a la disponibilidad de recursos per cápita. Esa estratificación resultaba acentuada por la existencia de aportes especiales, establecidos en convenios colectivos de trabajo o resultantes de decisiones del poder político. Estos beneficios eran obtenidos a partir de la capacidad de presión de los gremios más fuertes —Luz y Fuerza, Seguros, bancarios, son algunos ejemplos— y contribuían por consiguiente a aumentar la estratificación determinada por el salario, antes que a atenuarla.



Acto de jubilados en el Luna Park, 7 de diciembre de 1984.

La estratificación por número de beneficiarios y por disposición de recursos por beneficiario, que caracterizó a las obras sociales, no fue compensada por el Fondo de Redistribución, que quedó igualmente sujeto a la lógica de presión política de las obras sociales más poderosas o de aquellas correspondientes a sindicatos cuyos líderes tenían mayor posibilidad de llegada a los niveles de decisión. Otra

condición negativa resulta del hecho de que las obras sociales con menores recursos se vieron obligadas a desalentar el consumo de atención médica entre su población cubierta: utilizaron como instrumento para ello la aplicación de mayores copagos, es decir, más importantes pagos de bolsillo que debía realizar el beneficiario en el momento de acceder a la atención. Para complejizar aún más el panorama, en esos años los profesionales, descontentos con las remuneraciones percibidas, comenzaron a solicitar a los pacientes un pago adicional, de valor arbitrario, denominado *plus*.

A todo esto se suma una capacidad reguladora en manos del INOS históricamente débil, que no consiguió atenuar la heterogeneidad originaria de las instituciones a su cargo. El equilibrio de fuerzas varió en diferentes momentos, pero el juego de grupos de presión conformados por sindicatos, proveedores de servicios y empresarios vinculados con el sector careció de una contención institucional firme, que hubiera estado asegurada por autoridades con capacidad de establecer y aplicar reglas de juego aceptadas por todos. Las alternancias de equipos de gobierno y la disposición a la negociación que caracterizó a la gran mayoría significaron un debilitamiento de la autoridad estatal en el área. Fragmentación, estratificación en la disposición de recursos y heterogeneidad de las normas que regulaban el derecho a recibir las prestaciones determinarían también una estratificación en el acceso a la atención médica que tempranamente permitió identificar dos grandes conjuntos en el interior del sistema: las "obras sociales ricas" y las "obras sociales pobres".

Un tercer conjunto de instituciones dedicadas a la cobertura de atención médica, en este caso a partir de afiliaciones y aportes voluntarios, reunía a un grupo también bastante heterogéneo conformado en esos años por las mutualidades —organizaciones solidarias sin fines de lucro— y las primeras empresas de medicina prepaga, de raíz empresarial y vocación lucrativa. Se trataba en este caso de organizaciones que funcionaban como cobertura supletoria para la población en relación de dependencia no satisfecha con los servicios que le brindaba su obra social, y como recurso alternativo para trabajadores informales, cuentapropistas y empresarios, carentes de esa cobertura.

La situación de los servicios públicos y las obras sociales sufriría un deterioro adicional como consecuencia de la políti-

ca económica implementada a partir de 1976, en función del desmantelamiento de parte del aparato productivo, la disminución de la población ocupada en relación de dependencia, la caída de los salarios y la retracción del gasto público. Los individuos y las familias que perdieron su cobertura de obra social, o no pudieron utilizarla por el excesivo costo directo que se generaba en el momento de acceder a la atención, engrosaron los contingentes tributarios del sistema público, que vio rápidamente saturada su capacidad de respuesta.

LAS POLÍTICAS DE REFORMA

A partir de mediados de los años setenta existió cierto consenso acerca del carácter hegemónico del sistema de obras sociales y la función residual de atención al indigente cumplida por el subsistema público. Era evidente la dificultad de rescatar de su obsolescencia a un buen número de hospitales, de manera que se optó por transferirlos a las provincias con argumentos que prometían una mayor eficiencia vinculada con la descentralización, y en realidad disfrazaban mal la intención de descargar sobre los gobiernos provinciales los costos financieros de su mantenimiento y los costos políticos de la insatisfacción de su personal y sus usuarios. Tal como era de esperar en esas circunstancias, las principales propuestas de transformación se canalizaron sobre el sistema de obras sociales.

En los quince años que van de 1976 a 1991 se discutieron dos importantes propuestas de reforma del sistema de obras sociales: la primera durante el gobierno de la dictadura militar, la segunda en la coyuntura de recuperación de la democracia. Ambos proyectos diferían considerablemente en los principios que proponían para el reordenamiento del sistema, aunque estaban de alguna forma vinculados por un diagnóstico negativo sobre las consecuencias de la relación entre obras sociales y sindicatos. Ambos fracasaron fundamentalmente por conflictos internos en cada uno de los gobiernos involucrados, de modo que el comienzo de los años noventa encontraría al sistema con reglas de organización muy similares a las contenidas en la ley 18.610/70, que, como ya se ha visto, había establecido su primer ordenamiento jurídico.

El gobierno surgido del golpe militar de 1976 construyó una legitimidad efímera a partir de la conjunción de liberalismo económico y autoritarismo militar. La convivencia de esos cuerpos ideológicos, fundados en principios diferentes y concepciones del orden difícilmente compatibles, ha sido objeto de reflexión y análisis para economistas, sociólogos y politólogos, que han sabido argumentar de modo convincente sobre posibles confluencias y reforzamientos recíprocos. En este espacio pueden señalarse tres grandes áreas de coincidencia, aplicables también al proyecto de reforma de las obras sociales: i) desde ambas vertientes doctrinarias se impugnaba el modelo de desarrollo adoptado por la sociedad argentina desde los años cuarenta; ii) ambas compartían el cuestionamiento a los políticos y la actividad política, defendiendo la alternativa tecnocrática como más eficiente en la generación de racionalidad y orden; iii) ambas proponían una transformación sustancial de las reglas fundamentales de convivencia y otorgaban carácter fundacional a los cambios que defendían. Esas coincidencias, sin embargo, como se demostrará más adelante, no generaron en el interior del gobierno militar la unidad de propósitos, coherencia de objetivos y consistencia en las decisiones, tan necesarias para fracturar la base política de sustentación del sistema de obras sociales.

El primer diagnóstico realizado para fundamentar la reforma de la ley 18.610 se inscribió en una lógica de racionalización y optimización del uso de recursos públicos. La fundamentación de la medida que en 1978 propuso el ministro de Bienestar Social, contraalmirante Bardi, incluía un diagnóstico de la situación de las obras sociales difícilmente refutable, basado en argumentos largamente consensuados sobre las limitaciones que perjudicaban el cumplimiento de los objetivos que le habían sido asignados. La desigualdad de recursos originada en la diferente capacidad de presión de los sectores laborales, la consiguiente desigualdad en las prestaciones, la distorsión producida cuando los recursos extraordinarios obtenidos por algunos sindicatos gravaban la producción de determinados bienes o servicios, la irregular distribución de la capacidad instalada, el carácter oligopólico de la oferta de servicios frente a una demanda atomizada ("anárquica, incoherente y con gran capacidad de compra"), conformaban el listado de

las ampliamente reconocidas deficiencias del sistema. Se señalaban además otras distorsiones, no siempre colocadas ante la luz pública: la canalización de recursos hacia fines no contemplados en la legislación que les había dado origen, inversiones realizadas tras objetivos proselitistas, desvío de fondos en función de intereses sectoriales, partidarios, de grupo, e incluso personales.

En consonancia con ese diagnóstico se propuso la desvinculación de los organismos encargados de administrar las contribuciones destinadas a la cobertura de atención médica de las asociaciones sindicales. Se crearían así los entes de obra social (EOS), organizados regionalmente bajo la conducción de un organismo de nivel nacional. Tales organismos tendrían sólo funciones financieras, desmantelándose el sistema de servicios propios y prohibiéndose su desarrollo en el futuro. Los entes de obra social contratarían los servicios para su población a cargo con instituciones de atención tanto públicas como privadas, excluyéndose del sistema a las organizaciones profesionales, en tanto se las consideraba responsables del carácter oligopólico atribuido a la oferta de servicios.

Sobre ese proyecto racionalizador, que otorgaba al Estado responsabilidades en la regulación y el control de un sistema de interés público, se desatará una batalla ideológica en torno a los fundamentos filosóficos que debían regir el modelo de organización por crear, batalla que estaría protagonizada por grupos claramente delimitados en el interior del mismo gobierno militar.

El ala *dura* del gobierno de las FF.AA., hegemónica durante las dos presidencias del general Videla, estuvo sostenida por una firme alianza entre el presidente y dos de sus ministros, Martínez de Hoz en Economía y Harguindeguy en Interior. El proyecto de reforma de las obras sociales que se elaboró en estas carteras se hizo cargo sin vacilaciones de los argumentos neoliberales de retroceso del Estado y privatización de relaciones sociales hasta ese momento inscritas en instituciones de carácter público.

En el interior del Ministerio de Bienestar Social adquirió protagonismo otro grupo, cuya cabeza visible sería Santiago de Estrada, a cargo de la Secretaría de Seguridad Social. De Estrada se posiciona en el debate como defensor del rol de las

instituciones intermedias, recuperando los principios propuestos como fundamentos del orden social por el pensamiento social-cristiano: persona, familia, bien común, propiedad privada como derecho natural, subsidiariedad del Estado, conveniencia de reforzar las instituciones intermedias. Su concepción del orden conducía al mantenimiento de contribuciones obligatorias en un sistema público organizado sobre bases solidarias.

En oposición a esa orientación, el proyecto defendido por Economía contenía una cláusula que autorizaba al afiliado al sistema de obras sociales a llevarse el noventa por ciento de sus aportes para trasladar su cobertura de salud a otra organización diferente de su obra social de origen. Se generaba así un primer movimiento destinado a colocar la cobertura de atención médica bajo gestión privada, ya que se esperaba que esa posibilidad de elegir cobertura beneficiara a las empresas de medicina prepaga.

Apoyo del empresariado a la reforma de las obras sociales con orientación privatizadora

[...] Tanto las obras sociales como las jubilaciones, el salario familiar, los fondos para viviendas económicas, el turismo social, etc., constituyen el núcleo de un nudo indesatable [...] ellos forman parte el proyecto político y económico que se impuso sistemáticamente desde hace 35 años y que, salvo muy contadas excepciones, ha sido sostenido por todas las tendencias políticas que se sucedieron en el poder durante dicho lapso. Dicho proyecto no fue un "sugestivo proyecto de vida en común" como dice en documentos del actual gobierno, sino una ininterrumpida implantación de las ideas del Estado Providencia.

La Argentina fue así inducida a un grave error histórico y político cuando comenzó a creer que la mejor y más barata manera de proteger al hombre consistía en estructurar un sistema centralizado y monopolizado, impuesto a la comunidad por gobiernos anteriores en complicidad con una estructura sindical corporativista mediante afiliaciones obligatorias y masivas.

Fuente: *La Nación*, 18 de octubre de 1979.



El secretario de Seguridad Social, Santiago de Estrada, anuncia un aumento en los haberes jubilatorios, 1° de octubre de 1980.

La alternativa al proyecto privatizador se concretó a través de una segunda propuesta de reforma del sistema, redactada en la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Bienestar Social. Un grupo importante de sanitaristas defendería en este caso la supervivencia de lo que consideraba un modelo "pluralista" de organización de la cobertura de atención médica, proponiendo la subsistencia de las obras sociales en cuanto sistema público destinado a administrar las contribuciones de trabajadores y empleadores, una vez depurado de las distorsiones resultantes de su control por el poder sindical. No se trataría ya de organizar un nuevo sistema: el seguro de salud ya existía, con una modalidad con fuertes raíces históricas y culturales, que había extendido su cobertura en términos geográficos demostrando su capacidad de incluir a la totalidad de la población trabajadora.

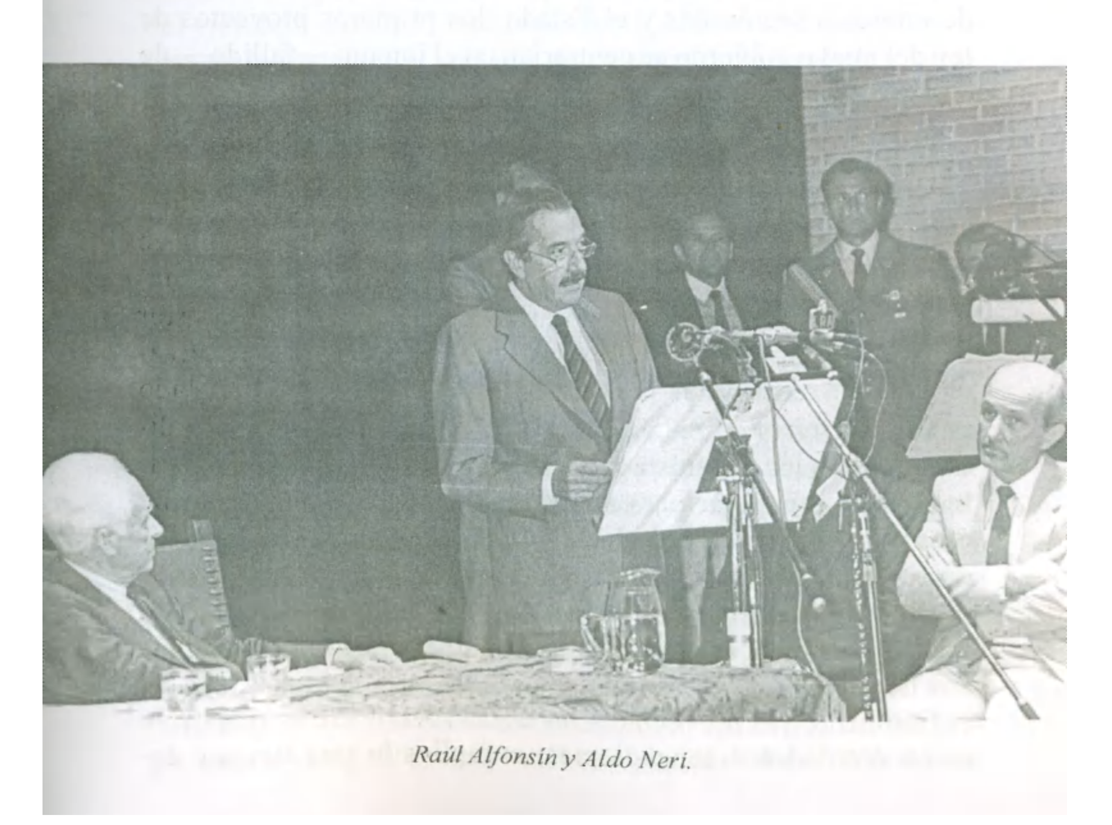
Entre las muchas áreas problemáticas que la reorganización en marcha debía corregir se discutió también la cuestión de las prestaciones. Hubo coincidencia en la necesidad de definiciones de política de salud que determinaran cuáles serían las prestaciones mínimas, cuáles debían estimularse y cuáles debían ser objeto o no de cobertura según las posibilidades. En este tema, De Estrada aceptaba la continuidad en el modelo futuro de las disparidades en la captación de recursos, afirmando que la adecuación entre definiciones políticas y posibilidades financieras debía hacerse respetando las posibilidades, las particularidades y las disparidades entre las obras sociales, "sabiendo que unas van a ser más fuertes que otras". También aceptaba la continuidad de las organizaciones de prestadores y su capacidad de contratar servicios con las obras sociales, aunque se rechazaba su exigencia de exclusividad en el control de la oferta de atención médica.

Finalmente, después de dos años de debate, en 1980 se sancionó la Ley de Obras Sociales, N° 22.269, que previó la conformación de entes de obra social con individualidad jurídica, administrativa y financiera, totalmente desvinculados de las asociaciones gremiales de trabajadores. Su gobierno estaría a cargo de un consejo de administración integrado por un representante del Estado, tres representantes de los beneficiarios y tres de los empleadores contribuyentes. La conducción del sistema seguiría en manos del INOS. El artículo 4°, por otra parte, incorporaba la disposición defendida por Economía y los sectores empresariales, que permitía a los beneficiarios del sistema retirar el 90% de sus aportes en el caso de que decidieran optar por afiliarse a alguna entidad de prestaciones médicas reconocida por el INOS.

Fruto de un compromiso difícil de sostener en un momento en que se agudizaban los problemas sociales, económicos y políticos que llevarían al desprestigio del régimen, la ley destinada a reformar el sistema de obras sociales fue reglamentada en septiembre de 1981, pero esa reglamentación no llegó a promulgarse. Mientras tanto poco había cambiado en la dinámica del sistema: las obras sociales habían sido intervenidas y estaban en manos de administradores que rápidamente habían asimilado las lógicas de gestión de sus antecesores; continuaban, por otra parte, siendo el mismo conjunto fragmentado, he-

terogéneo y en buena medida ineficiente que contrataba la atención médica de sus beneficiarios con las corporaciones representantes de los prestadores, pactando la indexación de los honorarios con el arbitraje del INOS.

El oligopolio de oferta, si no de derecho, se mantuvo de hecho en la mayor parte del territorio nacional, generándose cierta competencia solamente en la Capital Federal. Los contratos siguieron fundándose en la libre elección del médico, el pago por prestación y la libertad de prescripción. Los incentivos presentes en un modelo de práctica basado en tales principios y sin ningún tipo de control de parte del Estado o de las mismas entidades financiadoras, estimularon la expansión de la capacidad instalada sanatorial, del número de profesionales y del crecimiento de las especialidades y subespecialidades, mucho más allá de las necesidades y la capacidad de pago de la demanda. La insatisfacción de los profesionales y administradores de sanatorios con los honorarios pactados intensificó las prácticas de sobrefacturación y la prescripción de prestaciones innecesarias. Estas nuevas causas de distorsión, sumadas al re-



Raúl Alfonsín y Aldo Neri.

troceso en el número de beneficiarios, la disminución de los salarios reales y los procesos inflacionarios específicos del sector, terminarán provocando, una década más tarde, el colapso del sistema.

El fracaso de la reforma propiciada por los militares y la perduración de las distorsiones reconocidas en la operatoria de las obras sociales estimularon al gobierno elegido por el voto popular que llegó al poder en diciembre de 1983 a producir un nuevo ordenamiento. Aldo Neri, el nuevo ministro de Salud y Acción Social, intentó concretar esa utopía con parámetros democráticos entre 1983 y 1986. El proyecto de Seguro Nacional de Salud, elaborado y defendido por Neri, conformaba un instrumento más en la propuesta de democratización de las relaciones políticas de la sociedad argentina que constituyó el eje del programa del presidente Raúl Alfonsín. Con la mira puesta en la transformación del sistema político a partir del fortalecimiento de las instituciones representativas de la ciudadanía, la jerarquización del Parlamento, la institucionalización de las relaciones entre las organizaciones corporativas orientadas a la representación de intereses sectoriales y el Estado, los primeros proyectos de ley del nuevo gobierno se centrarían en el intento —fallido— de democratizar las organizaciones sindicales.

El programa elaborado para la futura reorganización del sistema de servicios de salud buscaba definir un punto medio entre centralidad estatal y pluralismo corporativo, expresando a la vez un rechazo explícito a la posibilidad de someter al libre juego de oferta y demanda la organización de la atención médica. Frente al acuerdo corporativo construido en el interior del INOS y la lógica empresarial que procuraba la privatización de los recursos de la seguridad social, el equipo instalado en el Ministerio de Salud intentó apoyarse en las políticas diseñadas por los organismos deliberativos del gobierno constitucional y recuperar para el Estado el papel de conductor de esas políticas. Hubo una cierta falta de realismo político cuando se planificó una reorganización sectorial fundada en la exclusión del conjunto de intereses que habían conservado su predominio en el interior del sistema de servicios a lo largo de dos décadas.

Conforme a lo proyectado, las obras sociales se mantendrían como entidades independientes, cumpliendo una función es-

trictamente financiera, a cargo de la cobertura de atención médica de los trabajadores agrupados según su inserción laboral. La diferencia radicaba en asignarles una organización jurídica, financiera y administrativa independiente del sindicato respectivo, y en incorporar un mecanismo para la elección de sus autoridades a través del voto de los beneficiarios. La autoridad estatal tendría un rol significativo en la regulación y el seguimiento de sus actividades y de las condiciones de los contratos suscritos con el sector privado proveedor de servicios.

En el diagnóstico de las debilidades del sistema era evidente que no toda la responsabilidad podía asignarse a la relación obras sociales/sindicatos. Si el Estado iba a hacerse cargo de la conducción de las políticas de salud no podía descuidar las condiciones en que se efectuaba la provisión de atención médica. Se programó por consiguiente una reformulación del listado de los servicios ofrecidos a los beneficiarios de las obras sociales y los respectivos honorarios profesionales, destinada a desalentar el uso indiscriminado de tecnología y la multiplicación de especialidades. Se propuso una efectiva regulación del ejercicio de la práctica médica y un control basado en normas de la instalación y el uso de equipos de diagnóstico y tratamiento, se determinaron las condiciones que debían reunir los establecimientos asistenciales para ser autorizados y se puso en marcha una política de control por parte del Estado de la variedad, los precios y las normas de utilización de los medicamentos.

Un movimiento simbólico en el diseño institucional del ministerio imaginado por Neri condujo a jerarquizar la Secretaría de Salud —rama técnica del organigrama ministerial, tradicionalmente devaluada en paralelo con la decadencia del subsistema público— frente a la esfera más politizada construida en torno de la Secretaría de Seguridad Social. En el mismo sentido operaría la anunciada decisión de recuperar las instituciones del subsector público.

También se preveía integrar en el sistema de obras sociales la cobertura de la población indigente mediante un subsidio compartido por los gobiernos nacional y provinciales y administrado por las obras sociales provinciales.

El ambicioso proyecto racionalizador encontró, sin embargo, escaso margen operativo. En marzo de 1984 el Senado re-

chazó por un voto el proyecto de ley de normalización sindical elaborado por el ministro de Trabajo, Antonio Mucci, quien fue rápidamente reemplazado por Juan Manuel Casella. Este cambio de interlocutor político volvió a instalar en el gobierno la estrategia de negociación con los líderes sindicales. El proyecto de Seguro Nacional de Salud no fue enviado para su tratamiento en el Congreso; sin embargo, la cuestión no resuelta de las obras sociales se convirtió en un punto de fricción para el diseño de una política concertada con la CGT para la puesta en marcha del proceso de normalización de los sindicatos.

Neri sostuvo una postura principista hasta la presentación de su renuncia en abril de 1986. Soportando el embate de las corporaciones de prestadores, internamente divididas pero concordantes en el mantenimiento de una posición contraria a la intervención estatal en su área de actividad, el antagonismo de la CGT, y las divisiones en su propio partido respecto de las políticas que se debían seguir en materia laboral, pocas de sus iniciativas ordenadoras llegaron a tener cumplimiento efectivo. Las disposiciones tendientes a utilizar un porcentaje preestablecido de los recursos reunidos en el Fondo de Redistribución para subsidiar a las obras sociales con ingresos por beneficiario inferiores al promedio fracasaron, ante una renovada capacidad de presión de los dirigentes sindicales más poderosos. En septiembre de 1985, aprovechando la ampliación del margen de maniobra política que otorgaba al gobierno el éxito del Plan Austral, el proyecto de seguro fue remitido al Congreso; pocos meses más tarde, nuevamente jaqueado por la oposición externa al gobierno y la falta de apoyo de sus colegas en el gabinete y los dirigentes de su partido, Aldo Neri presentará su renuncia al ministerio, y será reemplazado por Conrado Storani.

El conflicto creado en torno al futuro de las obras sociales se resolvió en el marco de los cambios producidos en la relación entre la administración alfonsinista y la CGT, que llevaron a Luis Alderete al Ministerio de Trabajo. Los dirigentes sindicales incorporados al gabinete se dedicaron en forma inmediata a la elaboración de un paquete de leyes destinadas a sancionar medidas de legislación laboral largamente reclamadas por el movimiento obrero. En el interior de ese paquete, la ley 23.660, de obras sociales, y la 23.661, de Seguro Nacional de Salud, otorgaron un marco jurídico a un sistema seguridad so-



El ministro de Salud y Acción Social, Conrado Storani, junto al gobernador de Santa Fe, José María Vernet, recorren la planta de insulina inaugurada en la provincia, 9 de noviembre de 1986.

cial médica ya agonizante. La primera de ellas reiteró para las obras sociales la estructura organizativa sancionada por la ley 18.610, y el INOS fue reemplazado por la Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL), en la cual se conservaron la anterior inoperancia reguladora y la hegemonía política de los dirigentes sindicales. Con Ley de Seguro Nacional de Salud se sancionó el ambicioso proyecto de cobertura de la población indigente a través de las obras sociales provinciales, imaginado por Neri, que no llegaría a implementarse.

LA REFORMA DE LOS AÑOS NOVENTA

A comienzos de los años noventa la reforma del sistema de servicios de salud ocupó nuevamente un lugar de relevancia en

la agenda política. Este proceso formaba parte de las políticas de reforma del Estado y reconversión económica que la administración del presidente Carlos Menem puso en marcha en 1989.

Entre las primeras medidas dirigidas a hacer más efectiva la autoridad del Estado sobre las obras sociales y el sistema previsional, el Ministerio de Economía definió en 1991 una estrategia de centralización de los aportes y contribuciones de la seguridad social, destinada a facilitar el control de esos recursos. Con ese fin se decide la implementación del Sistema Único de Seguridad Social (SUSS), dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y se establece la Contribución Única de la Seguridad Social (CUSS), que unificaría los aportes y contribuciones al sistema previsional y los orientados a financiar prestaciones de atención médica. Por decreto Nº 2.741/91 se creó la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), organismo que tomó a su cargo la administración y el control de la recaudación de dichos fondos. El porcentaje correspondiente a la financiación de prestaciones de atención médica fue derivado luego a las respectivas obras sociales. El control del sistema de recaudación fue posteriormente retirado a la ANSES y transferido a la Dirección General Impositiva.

La medida tuvo como objeto hacer más transparentes el número de beneficiarios de cada obra social y el monto de los recursos destinados a su cobertura de atención médica (hasta ese momento recaudados en forma independiente por cada obra social), obstaculizar su desvío hacia fines no previstos por la legislación respectiva y facilitar el control de la evasión.

En 1993 se avanzó sobre la política de reforma del sistema de servicios de salud, procurando resolver dos aspectos en los que se centraba el diagnóstico crítico sobre su funcionamiento. Ese diagnóstico, que no es más que la nueva formulación de un viejo y reconocido problema, siguió orientando la política del Ministerio de Salud durante el gobierno del presidente Fernando de la Rúa.

La primera cuestión reconocida como problemática es la obligación impuesta a cada trabajador de canalizar sus contribuciones destinadas a la cobertura de enfermedad a la obra social correspondiente al respectivo sindicato. Conforme a la perspectiva de los impulsores de la reforma, se habría consti-

tuido por ese mecanismo una población *cautiva*, y por consiguiente carente de incentivos para mejorar la calidad y cantidad de los servicios brindados, así como para organizar una administración más eficiente de los respectivos recursos. De acuerdo con ese diagnóstico, se consideraba que la generación de un cierto nivel de competencia por la captación de beneficiarios entre las distintas organizaciones podría, por una parte, estimular una mayor eficiencia en la gestión de la cobertura y, por la otra, producir una concentración en grandes instituciones capaces de generar una adecuada compensación del riesgo asociado a la enfermedad.

Otro de los componentes críticos sobre los que se intentó operar fue la creciente proporción de beneficiarios del sistema de obras sociales que debía acudir para su atención a los servicios del subsistema público. Esto se relacionaba con las dificultades financieras que obligaban a las obras sociales a establecer coseguros para el acceso a las diferentes prácticas. En paralelo los profesionales, insatisfechos con las remuneraciones percibidas, exigían a sus pacientes un pago adicional o *plus* en el momento de brindar la atención. Estos gastos limitaban el acceso a la cobertura por parte de los beneficiarios de menores recursos, que se vieron obligados por consiguiente a acudir a los servicios públicos, abiertos a toda la población en forma gratuita.

Esta circunstancia, de reconocimiento generalizado, otorgó fundamento a la idea de poner en práctica mecanismos que permiteran el cobro de estas prestaciones por parte de los hospitales y centros de salud, de manera de allegar nuevos recursos que aliviaran su condición de desfinanciamiento y deterioro. Sobre ese diagnóstico se diseñó la estrategia de los reformadores, en ese momento nucleados en el Ministerio de Economía y fortalecidos por el éxito del plan de convertibilidad y la reactivación económica generada a partir de su implementación.

Para una descripción somera de esa estrategia sería necesario señalar que los impulsores de la reforma de la atención médica no tenían en perspectiva una transformación con orientación universalista. No hay en este caso, como sucede en tales reformas, una preocupación por la equidad, la integralidad de la atención o el acceso igualitario. Los reformadores de los no-

venta tenían objetivos más limitados, vinculados con el ordenamiento del sistema de manera de hacer más eficiente la utilización de los recursos existentes, conservar los rasgos solidarios que permitirían la conformación de fondos de enfermedad con una adecuada compensación de riesgo, estimular la existencia de subsidios cruzados en su interior de modo de evitar la exclusión de los sectores menos favorecidos y garantizar una cobertura mínima a la totalidad de la población. Como instrumento idóneo para alcanzar tales objetivos se proponían promover la competencia entre aseguradoras por la captación de la demanda de cobertura y entre proveedores por los contratos de provisión de servicios.

También es indudable, aunque menos reconocido, que los reformadores no ponían su confianza en dejar la regulación del sistema en manos del mercado. Si bien la opción por la competencia se esgrimía como estrategia para racionalizar la cobertura de las obras sociales y la relación entre éstas y los proveedores directos, esa demostración de confianza en las reglas del mercado no se defendió en oposición a la acción reguladora del Estado, sino como mecanismo para superar el control en manos de sindicatos y corporaciones profesionales. La libertad de elección y contratación se definía en oposición al oligopolio corporativo. Si bien la perspectiva del equipo que inició la reforma desde el Ministerio de Economía radicaba en ordenar el sistema a partir de la introducción de una dinámica de competencia, no dejaron de considerar las especificidades del mercado de salud que tornaban indispensable la acción correctora del Estado.

Algunas disposiciones se orientaron a poner en marcha esa actividad de regulación, entre las que cabe mencionar al menos dos: el establecimiento de un Programa Médico Obligatorio, que establecía la cobertura que toda obra social debía ofrecer a sus beneficiarios, y un mecanismo de subsidio a los beneficiarios de menores ingresos, que garantizaba un aporte mensual mínimo de cuarenta pesos por cada beneficiario titular con inserción laboral de tiempo completo.

La sintonía de objetivos y estrategias entre los reformadores ubicados en el Ministerio de Economía y las recomendaciones sostenidas por el Banco Mundial debió haber fortalecido el proceso de cambio. Sin embargo, encontró una oposición fir-

Estratificación del sistema de obras sociales según ingreso mensual promedio por beneficiario

- *En el primer nivel, definido por un ingreso superior a los 40 pesos mensuales por beneficiario, se ubican dos grandes conjuntos de obras sociales, el que agrupa al personal de dirección de empresas (23 obras sociales) y el que nuclea a las actividades mejor remuneradas entre las obras sociales sindicales (74 obras sociales), que reúnen respectivamente 79 y 69 pesos por beneficiario por mes. La dispersión interna es muy amplia, ubicándose como valores extremos 40,5 y 287,1 pesos por beneficiario por mes. En este nivel se ubican el 16,6% de los beneficiarios y el 35,45% de los recursos del sistema.*
- *En segundo término, se ubica otro conjunto, definido por ingresos mensuales promedio entre 20 y 40 pesos por beneficiario, más importante en cuanto al número de beneficiaros cubierto (30,92% de los beneficiarios, a los que corresponde el 26,63% de los recursos del sistema). Se trata de un conjunto de 99 obras sociales, con un rango de ingresos promedio de 29 pesos por beneficiario.*
- *El tercer nivel, conformado por 44 obras sociales, corresponde a aquellas que cuentan con recursos por beneficiario en un rango entre 10 y 20 pesos mensuales. En este punto se registran ya dificultades serias para alcanzar una cobertura suficiente: el 20,56% de los beneficiarios tiene a su disposición el 10,56% de los recursos del sistema, con un ingreso promedio algo inferior a 16 pesos mensuales por beneficiario.*
- *El cuarto nivel expresa condiciones de carencia, haciéndose difícil imaginar cómo esta población podría obtener la cobertura de atención médica para la cual aporta un porcentaje de su salario. Reúne las obras sociales con un ingreso menor a diez pesos por beneficiario por mes, 16 instituciones, con un promedio de poco más de seis pesos mensuales por beneficiario. En términos porcentuales representan una porción ínfima del sistema en cuanto a los beneficiarios, 1,03%, y desdeñable en cuanto al monto de recursos involucrados, el 0,18%. Se trata, sin embargo, de poco más de 170.000 seres humanos, seguramente viviendo en condiciones de carencia, pese a tener un empleo en regla y realizar los aportes requeridos para tener derecho a la protección del sistema.*

Fuente: Superintendencia de Servicios de Salud. Obras Sociales. (1999) *Información general del sistema*, volumen II.

me por parte de la CGT, que confrontó la decisión de poner en marcha un proceso de libre elección de obra social entre la población beneficiaria del sistema. Los líderes sindicales propusieron una serie de medidas alternativas, declarándose dispuestos a emprender una reformulación del sistema en sus propios términos. Procuraban de ese modo eludir la competencia por beneficiarios con las empresas de medicina prepaga, que se planteaba como siguiente paso en la reforma propuesta por el gobierno.

La sucesión de disposiciones destinadas a proporcionar un marco jurídico a la reforma expresa en alguna medida el enfrentamiento entre esas dos posiciones. En primer lugar es necesario señalar que fueron sancionadas a través de decretos emanados del Poder Ejecutivo, dado que el debate sobre reforma sólo llegó al Parlamento en 1997, con la discusión de los proyectos destinados a regular las instituciones de medicina prepaga, paso previo a su ingreso en la competencia por los beneficiarios del sistema de contribuciones obligatorias. Por otro lado, conviene tener en cuenta que disposiciones como las referidas a la desregulación de las obras sociales se sucedieron sin alcanzar aplicación efectiva, pudiendo vincularse el ritmo de aparición de los decretos que afectaban los intereses sindicales con acuerdos y rupturas entre el gobierno y la CGT que sobrepasaban ampliamente los límites del sector salud. En el mismo Parlamento, las dificultades para conformar mayoría en torno a estas cuestiones han obstaculizado hasta este momento la sanción de las leyes destinadas a regular las empresas de medicina prepaga.

La misma consistencia de las medidas tomadas por el Poder Ejecutivo se debilitó con el paso del tiempo. Mientras los decretos 9/93 y 292/95 respondían a la estrategia de cambio inicial, a partir de la sanción del decreto 492/95 se puso de manifiesto la apertura de un espacio de negociación ubicado en la ANSSAL, transformada en baluarte del sindicalismo. La creación en 1996 de la Superintendencia de Servicios de Salud como organismo técnico destinado a supervisar el proceso de cambios no logró revertir esa extrema politización, que restaba coherencia a la toma de decisiones.

El interés por regular la actividad de las instituciones financiadoras no estuvo acompañado por una preocupación

equivalente en relación con la oferta de atención médica. El eje que orientó la reforma en esta área fue la generación de una competencia entre proveedores por los contratos de las obras sociales, competencia que supuestamente se definiría en función de calidad y precio, estimulando una mayor eficiencia en la provisión de prestaciones. La acción del Estado se limitaría en este caso a la acreditación y categorización de los servicios de atención, no efectivizada hasta el presente. Tampoco se otorgó suficiente importancia a las limitaciones que enfrenta el consumidor para realizar opciones adecuadamente informadas en el mercado de la atención médica.

En cuanto a los resultados de la reforma, en términos muy generales habría que señalar que la desregulación de las obras sociales se produjo de manera incompleta y tardía, mientras la vigencia de la libertad de contratación entre entidades financiadoras y proveedores se impuso con rapidez y modificó significativamente la estructura y organización de la oferta de servicios, sin generar mejoras en el acceso para la población beneficiaria.

Independientemente del fracaso de la desregulación y de la introducción de mecanismos de competencia entre las instituciones proveedoras, la preocupación por mejorar la gestión de las obras sociales tuvo un respaldo importante del Banco Mundial, que otorgó créditos en condiciones muy favorables a las obras sociales que aceptaron participar de su programa de reconversión. La información publicada por la Superintendencia de Servicios de Salud en 1999 no revela, sin embargo, mejoras en la asignación del gasto, y se mantiene en un porcentaje importante de obras sociales una incidencia del gasto administrativo sobre los recursos totales de muy difícil justificación. También el endeudamiento con los proveedores de servicios se ha intensificado en los últimos años, colocando en grave riesgo la continuidad de las prestaciones para un número significativo de beneficiarios.

En lo referido al sector público, a través del decreto 578/93 se creó un nuevo régimen para los hospitales, de adhesión voluntaria a partir del cumplimiento de ciertas condiciones, que les permitiría transformarse en hospitales de autogestión. Aquellas instituciones que optaran por inscribirse en el respectivo registro estarían autorizadas a formalizar contratos con las obras sociales y también a facturar a esas entidades la atención

que se otorgara fuera de contrato a personas bajo su cobertura. Los ingresos extrapresupuestarios así percibidos serían administrados directamente por el hospital, descentralizando por consiguiente las decisiones sobre su asignación. Se esperaba de ese modo que los hospitales cambiaran los sistemas de remuneración de su personal, creando una estructura de incentivos basada en el reconocimiento de las mejoras en productividad y eficiencia.

El decreto 578/93 hace también referencia a una futura introducción de mecanismos de subsidio a la demanda, dejando de este modo abierta la posibilidad de creación de seguros de salud públicos. Varios proyectos en ese sentido se generaron en algunas provincias, como consecuencia de las negociaciones realizadas con el Banco Mundial y el BID para la obtención de créditos, pero hasta el momento no se han obtenido resultados definitivos en ninguna de ellas. El apoyo financiero de estas instituciones permitió una importante recuperación de la capacidad instalada hospitalaria en las provincias de Buenos Aires, Mendoza, Salta y Río Negro, entre otras.

La transformación del hospital a partir de su incorporación al régimen de autogestión tuvo efectos limitados. La captación de nuevos recursos financieros no fue significativa, la preocupación por la eficiencia se canalizó en algunas jurisdicciones positivamente a través del fortalecimiento de la atención primaria, en otras a captar segmentos de mercado con capacidad de pago o demandantes de determinadas prácticas; la heterogeneidad de situaciones siguió siendo la regla, reproduciendo la lógica de particularismo que caracterizó el desarrollo histórico del sistema.

El gobierno de la Alianza retomó la propuesta de reforma, en procura de profundizar el proceso iniciado en 1993. Se definió un nuevo marco jurídico de regulación del sistema que, a partir de una serie de mecanismos de diferente índole pretendería, por un lado, ampliar la competencia entre entidades financiadoras y, por el otro, crear nuevos mecanismos de solidaridad, tanto en el interior del sistema como en la cobertura provista por cada entidad financiadora.

La mayor competencia se generaría integrando a las empresas de medicina prepaga en el sistema de cobertura obligatoria y permitiendo por consiguiente a los beneficiarios de las obras sociales canalizar sus aportes hacia ellas.

La profundización de la solidaridad se expresó fundamentalmente a través de tres disposiciones: en primer lugar, se establecía la obligación de cada obra social o empresa de medicina prepaga de ofrecer a los beneficiarios con cobertura obligatoria un único plan de atención médica, en forma independiente al monto de aportes realizados; en segundo término, se disponían porcentajes diferentes de aportes al Fondo de Redistribución según la cuantía de los salarios, de modo que las obras sociales que reúnen a beneficiarios de mayor ingreso aportarían una contribución mayor de lo recaudado para sostener ese fondo; por último, los recursos reunidos en el Fondo de Redistribución se destinarían exclusivamente a proporcionar subsidios a los beneficiarios de menores recursos en el interior del sistema, garantizándose a todos ellos un aporte mínimo por beneficiario de veinte pesos mensuales.

El nuevo régimen entró en vigencia el 1° de enero de 2001, con la apertura de un nuevo período de libre elección para los beneficiarios del sistema de obras sociales. La medida se tomó nuevamente por decreto en junio de 2000, despertando la oposición de un número importante de las entidades involucradas, tanto obras sociales como empresas de medicina prepaga. Las primeras acudieron a la Justicia, pidiendo la anulación de ese decreto; las segundas manifestaron su disconformidad negándose a participar del nuevo sistema. En el marco de la conflictividad e incertidumbre que marcaron los primeros meses de 2001, la aplicación de la medida fue suspendida en los últimos días de marzo, en consonancia con las apelaciones al diálogo y la búsqueda de unidad nacional que acompañaron el ingreso de Domingo Cavallo al gabinete nacional.

Como síntesis de lo logrado en una década de reformas puede señalarse que el sistema de servicios de salud se transformó profundamente, sin alcanzar sin embargo prácticamente ninguno de los objetivos propuestos. El número de obras sociales se redujo, computándose en la actualidad algo más de 250 entidades, aunque no se produjo la esperada concentración de la población en algunas grandes entidades identificadas por la mejor calidad de la cobertura ofrecida y la mayor eficiencia en la utilización de los recursos. Conforme a información proporcionada por la Superintendencia de Servicios de Salud, en 1999 se registraban todavía 131 obras sociales

con menos de diez mil beneficiarios, de las cuales 67 contaban con menos de dos mil afiliados, 29 con menos de mil y 15 con menos de 500.

Las condiciones de salud y enfermedad tras veinticinco años de intentos de reforma

Si se quisiera presentar una imagen de catástrofe, bastaría con mencionar el lugar ocupado por la Argentina en el informe anual de la Organización Mundial de la Salud sobre las condiciones de salud en el mundo en 2000. En un *ranking* realizado sobre 191 países y destinado a comparar los resultados obtenidos a partir del funcionamiento de sus servicios de salud, la Argentina ocupa el puesto 75°, muy por debajo de países latinoamericanos como Colombia, Chile, Costa Rica y Paraguay. La elaboración de ese informe, y en particular de los índices configurados para establecer ese *ranking*, sin embargo, ha merecido críticas fundadas de muy diferentes organismos dedicados a la problemática de salud, de manera que sus conclusiones no pueden ser tomadas como verdades irrefutables. Conviene entonces limitar la comparación a un número menor de países y realizarla sobre la información proporcionada por sus respectivos gobiernos.

Procediendo de ese modo y recurriendo a indicadores muy generales, como esperanza de vida al nacer y mortalidad infantil, los resultados no son tan malos, pero distan de ser satisfactorios. La esperanza de vida de los argentinos era en 1995 de 73,3 años, ubicándose por encima de Bolivia (61,7), Brasil (67,2), Perú (68,5), Colombia (71), México (72,6), Venezuela (72,9), Uruguay (72,9) y superada por Chile, que ostentaba un registro de 75,4.

Si se busca una comparación entre situaciones más homogéneas, pueden tomarse las cifras que proporciona el Banco Mundial para los países de ingreso medio-alto, entre los cuales se ubican en Latinoamérica la Argentina, México, Brasil, Chile y Uruguay. En relación con la mortalidad infantil, se hizo referencia ya al desempeño de ese indicador en la Argentina hasta 1976, momento en que se registraban 44 muertes antes de cumplir el año de vida por cada mil niños nacidos vivos. Las cifras para 1980 y 1995 serían respectivamente 35‰ y

22‰ con un descenso del 37,1%; en el mismo período la mortalidad infantil en México bajó un 35,3%, en Brasil un 37,1%, en Uruguay un 51% y en Chile un 62,5%.

Considerando otros indicadores específicos, se hace necesario señalar que entre las cinco principales causas de muerte sigue registrándose la presencia de enfermedades infecciosas, que se ubican por detrás de las enfermedades cardiovasculares y los tumores y antes de los accidentes, que conforman las patologías típicas del perfil de salud/enfermedad de las sociedades desarrolladas.

La muerte de una mujer como consecuencia directa o indirecta de un embarazo es un indicador que puede medir la eficacia de un sistema de servicios, ya que se trata de condiciones en general evitables. En la Argentina mueren 4,4 mujeres por cada diez mil nacidos vivos como cifra promedio entre situaciones provinciales muy diferentes, ya que en Capital Federal se registra 0,99, en Jujuy 10,26 y en Formosa 10,73. Del total de muertes un 28,15% corresponde a abortos y un 23,32% a causas relacionadas con la atención del parto. Las cifras de mortalidad infantil siguen también presentando diferencias importantes entre regiones: 13,4‰ en Tierra del Fuego y 33,1‰ para Chaco.

Para un registro somero de los principales problemas de salud pública, es necesario señalar el desafío importante que resulta de las llamadas enfermedades reemergentes, denominación que se aplica a patologías que se consideraban relativamente superadas y en los últimos años registraron un aumento importante del número de casos notificados, no sólo en la Argentina sino también en Latinoamérica y otras regiones en desarrollo. La principal es la tuberculosis, para la cual los casos notificados tuvieron un incremento sensible a partir de 1991, con una cierta concentración en las provincias de Jujuy y Salta. Éste sería el caso más evidente de falla en los sistemas de servicios de atención médica, ya que se dispone de medicamentos baratos y eficientes y, sin embargo, mueren diariamente en el mundo cinco mil personas afectadas por esta enfermedad.

También se verificó la reaparición del cólera, cuyos primeros casos fueron notificados en enero de 1992, se multiplicaron al año siguiente en más de cuatro veces y se mantuvieron en cifras relativamente bajas a partir de ese momento. En relación con el dengue, la Argentina fue declarada libre del mos-

quito asociado con su trasmisión en 1965; veinte años más tarde se verificó nuevamente su presencia en la provincia de Misiones. Hacia 1995 la presencia del mosquito transmisor fue denunciada en todos los países de América latina, con la excepción de Uruguay y Chile; en 1996 se denunciaron casos en Brasil, Paraguay y Bolivia, no registrándose sin embargo casos autóctonos de la enfermedad en la Argentina. Por último, en 1995 se notificaron los primeros casos en el país del síndrome pulmonar por hantavirus, enfermedad trasmitida por roedores, en la región andino-patagónica (Río Negro, Chubut y Neuquén); más tarde se registraron casos en el norte del país (Salta y Jujuy) y en la región Centro (Capital Federal, Buenos Aires y Santa Fe). Si bien el número de casos notificados superó levemente el centenar, la letalidad fue significativa (44%).

Entre las nuevas patologías emergentes es sin duda el sida la que merece alguna atención particular.

El comienzo de la epidemia de sida en el país se registró en 1982, con la notificación de los primeros casos. El número de enfermos desde ese momento hasta agosto de 2000 llegaba a 17.615. Esta cifra, según los expertos, está afectada por retardos en la notificación de nuevos casos, cuya incorporación podría conducir a una estimación de 20.458 individuos enfermos.

El punto más alto de la curva de incidencia se registró en 1996. En ese año se notificaron 75 enfermos por millón de habitantes, con una disminución paulatina a posteriori. La condición de las personas afectadas se fue modificando con el avance de la epidemia, presentando algunas características dignas de mención. La primera de ellas es la feminización: la relación entre hombres y mujeres afectados sobre el total de casos es de 4 a 1. Sin embargo, se ha registrado un crecimiento importante del número de mujeres desde 1989, cuando la relación era 12 a 1 —la primera notificación de una mujer afectada fue en 1987—, hasta 2000, cuando se computaron tres enfermos de sexo masculino por cada mujer afectada.

Se trata también de una epidemia que afecta mayoritariamente a los jóvenes. La mayor incidencia se registra en la población de 25 a 29 años, y en segundo término en la de 30 a 34 años, entre las mujeres el siguiente registro corresponde a aquellas que tienen entre 15 y 19 años y para los hombres, los ubicados en la franja etaria de 35 a 39.

Se registra además un alto porcentaje de enfermos por trasmisión de madre a hijo. Estos casos, que en 1996 llegaban a un 16,5% del total, descendieron a partir de esa fecha, llegando en la actualidad a un 6,7%, gracias al tratamiento de las futuras madres. Sin embargo, la Argentina tiene uno de los porcentajes de trasmisión por ese medio más altos del continente, superando a Bolivia (3,6%), Paraguay (3,2%), Brasil (2,7%) y otros países de América latina.

El rasgo más dramático en relación con las condiciones de prevención y tratamiento se vincula con la condición socioeconómica de los pacientes. No existen registros estadísticos sobre ese indicador; sin embargo, el nivel de instrucción suele utilizarse en el sida como variable que permite una estimación del nivel de ingreso de los pacientes. Si se acepta este punto de vista, parece indudable una tendencia de la epidemia a concentrarse en la población de menores recursos. Entre los hombres, en 1989, el 1% de los enfermos se ubicaba en el nivel de escolaridad más bajo, en 1999 ese porcentaje llegaba al 20%. Entre las mujeres los porcentajes son, respectivamente, 0 y 18% . En el número total de afectados el 45,6 de los hombres y el 55,6% de las mujeres han completado solamente la escuela primaria.

El significado social de la epidemia adquirió una nueva y

Lucha contra el sida: la medicación gratuita es un instrumento indispensable, pero no suficiente

Sida: la medicación gratis no resolverá el problema. Debate en torno al desigual acceso a las terapias para el HIV.

En nuestro país, el acceso a los tratamientos antirretrovirales es darwiniano; sólo sobreviven los más aptos, aquellos que saben que están infectados y están en condiciones de hacer todos los trámites necesarios para recibir la medicación que da el Estado [...] Aun aplicando las tendencias más modernas de comenzar el tratamiento un poco más tarde, es probable que haya entre 40 y 50 mil personas que deberían ser tratadas y no lo hacen porque no saben que están infectadas.

Fuente: Declaraciones del experto en la problemática de VIH en Argentina Dr. Pedro Cahn, *La Nación*, 24 de marzo de 2001.



Novena Jornada sobre el sida en la Escuela 48.

más dramática expresión a partir de 1996, momento en que comenzó a aplicarse la *terapia antirretroviral de alta eficiencia*. De manera casi inmediata, se registraron en los países centrales beneficios clínicos y mejora de la calidad de vida de las personas con infección VIH que hubieran tenido acceso al tratamiento, contabilizándose también una importante disminución en hospitalizaciones y morbimortalidad. En la conferencia de Ginebra de 1998 la información referida a EE.UU. y Europa permitía verificar la disminución de la mortalidad, de la frecuencia de neumonía y otros beneficios asociados.

Sin embargo, esa mejora de la capacidad terapéutica no ha significado una esperanza cierta para la mayoría de los enfermos. Debido a su elevado costo, se estima que menos del 5% del total de pacientes con sida en el mundo tienen hoy en día acceso a dichos tratamientos. Por consiguiente, el impacto en la epidemia global ha sido imperceptible.

Es posible hacer, en función de los avances terapéuticos, una cronología del proceso de aumento de la desigualdad entre

los enfermos de VIH/sida. Entre 1981 y 1986 no existía tratamiento, la situación económico-social de los pacientes y de la población en riesgo se vinculaba con las diferencias en el acceso a la prevención, los riesgos diferenciales de contraer infección y los cuidados en etapa terminal. En 1987 la FDA (ente regulador de medicamentos y alimentos de EE.UU.) aprobaba el uso de la AZT (zidovudina) y a partir de ese momento se multiplicaron los avances. En 2000 se disponía en los países industrializados de un total de quince medicamentos antirretrovirales, aprobados por las agencias reguladoras y utilizados en la práctica clínica; diez de ellos habían surgido en los cinco años anteriores a esa fecha.

A partir de esa inflexión, por consiguiente, se ha agregado un nuevo componente entre los que definen la desigualdad en las condiciones de acceso a la atención entre la población enferma: las diferencias en el acceso a terapias que modifican radicalmente la historia natural de la enfermedad y su pronóstico. La población pobre, vulnerable, tiene mayor riesgo de contagio y no accede al cuidado.

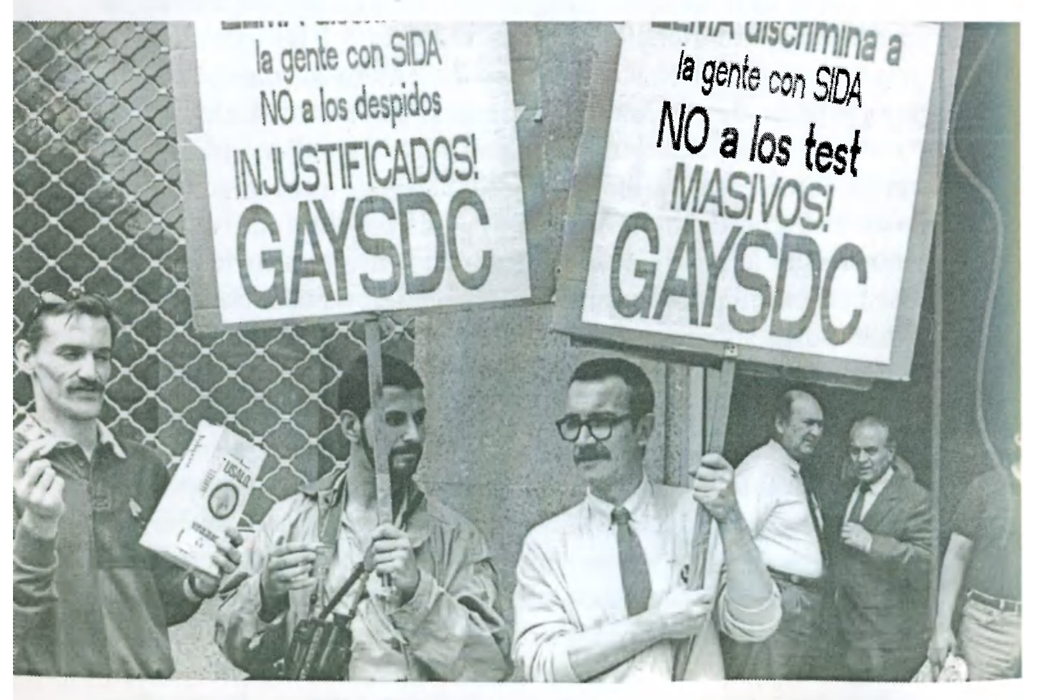
A eso se agregan otros rasgos particulares del proceso de salud/enfermedad/atención médica referido a VIH/sida. Los regímenes terapéuticos complejos dificultan su cumplimiento por parte de determinados pacientes, se verifican efectos secundarios y toxicidad importante a corto y mediano plazo, a lo que se suman una variedad de interacciones medicamentosas y costo elevado. El tratamiento exige un cumplimiento del 100% bajo riesgo de aparición de cepas resistentes, requiriendo además asesoramiento, monitoreo y contención profesional.

Las políticas aplicadas han tenido también su cuota de responsabilidad en la generación de desigualdad: los programas de prevención en la Argentina y en general en Latinoamérica, con escasas excepciones, se han caracterizado por su debilidad, inconsistencia y falta de permanencia en el tiempo. Las carencias en prevención se acompañan de una insuficiente oferta y promoción de programas de asesoramiento y detección del VIH de manera confidencial y voluntaria. En general la enfermedad se reconoce a partir de la irrupción de infecciones oportunistas.

Aun los países que ofrecen cobertura total de las terapias combinadas, la limitan a aquellos pacientes que consultan es-

pontáneamente los servicios de salud. Así, los 36.000 pacientes en tratamiento en Brasil o los 10.000 en la Argentina deben contrastarse con las 570.000 y 120.000 personas que viven con VIH en cada país, según estimaciones del Programa de Sida de la Organización de las Naciones Unidas (ONUSIDA). Frecuentemente se anticipa que el mayor esfuerzo en asignación de recursos a actividades dirigidas hacia la cura significará retirar fondos de las actividades de prevención.

Un capítulo importante de la lucha social contra esta enfermedad se refiere a la actividad de las ONG, que cobró particular dinamismo en América latina y en la Argentina en los años noventa. En la década anterior las personas que vivían con VIH/sida se encontraban legalmente desprotegidas frente a actos de discriminación. El Estado no se hacía cargo del problema, y fue la movilización de las asociaciones de lucha contra el sida, del movimiento gay y de algunos profesionales de la salud la que puso en marcha las primeras iniciativas. Las ONG organizadas para la lucha contra la enfermedad fueron pioneras en la asisten-



Acto en repudio a la discriminación a los enfermos de sida, 12 de diciembre de 1992.

cia de las personas afectadas y la organización de campañas de prevención; en paralelo denunciaron las actitudes discriminatorias verificadas no sólo en los servicios de salud sino también en la actividad del mismo Ministerio de Salud.

A mediados de los años ochenta se constituyeron las primeras asociaciones, que confluyeron en la década del noventa, en la Argentina y otros países de América latina, en un verdadero movimiento no gubernamental de lucha contra el sida, integrado fundamental por dos tipos de ONG. Por un lado, las vinculadas con instituciones de atención médica, focalizadas en el aspecto asistencial y preventivo. Por otro, los grupos de solidaridad y autoayuda, más abocados a la prevención localizada, el acompañamiento de los pacientes y la lucha antidiscriminatoria. Un número importante de ONG se ha integrado en redes, que en muchas oportunidades cuestionaron las modalidades de acción gubernamental.

Muchas de ellas abordaron el problema como una cuestión de *derechos humanos*, logrando transformar el contexto social, político y jurídico vinculado con el sida, apoyando a los enfermos y favoreciendo la adopción de actitudes menos negativas hacia la enfermedad.

La reacción de los gobiernos fue, en general, tardía y ambigua. En 1990 se aprobó en la Argentina la Ley Nacional de Lucha contra el Sida (Nº 23.798), fundada en los siguientes principios:

- El respeto de la autonomía de la voluntad del individuo; en consecuencia, se garantiza el consentimiento informado para la realización de pruebas diagnósticas y tratamientos.
- La confidencialidad, que se traduce en el secreto médico y en la codificación de los resultados de las pruebas de laboratorio.
- La no-discriminación del portador.
- La información y la educación sobre todos los aspectos concernientes a la enfermedad y su trasmisión.

El Ministerio de Salud ha desarrollado muy pocas campañas de prevención. Hasta la mitad de los años noventa no se recomendó claramente el uso del preservativo ni se advirtió sobre el peligro derivado del uso compartido de jeringas en el consumo de drogas. Las campañas asumieron un tono moralizante.

Recién a partir de 1997-1998 el ministerio comenzó a financiar campañas de prevención de sida a través de ONG.

BREVE COMENTARIO FINAL

Sería reiterativo volver en este espacio a los comentarios realizados en el capítulo dedicado a políticas sociales en torno a los déficit de la actividad del Estado en estas áreas. En las políticas de salud se repite el mismo problema. Sin embargo, algunas cuestiones específicas de la trama de relaciones político-institucionales construidas a lo largo de las últimas décadas en el interior del sistema de servicios de atención médica otorgan características peculiares a la regulación de sus actividades por parte del Estado.

Muy brevemente, sería necesario subrayar en primer lugar que la evolución de ese sistema de servicios estuvo vinculada con la inestabilidad característica del sistema político argentino en función de la peculiar relación entre obras sociales y sindicatos. La permanencia de un sistema de obras sociales atado a las reglas de juego establecidas por la ley 18.610 ha constituido a lo largo de décadas un objeto valorado de negociación entre gobierno y sindicatos, ya fuera para obtener la aquiescencia o pasividad de los líderes sindicales ante otras decisiones adversas a sus intereses, como han sido la reforma laboral, o en situaciones críticas donde se procura atenuar las manifestaciones de protesta, como sucedió en los primeros meses de 2001 con la suspensión del período de libre elección de obra social para los beneficiarios del sistema.

En segundo lugar, ha tenido también consecuencias negativas para la capacidad estatal de regulación del sistema de servicios la existencia de un fuerte subsistema privado de provisión de atención médica que ha mostrado a lo largo de los años una gran capacidad de negociación, tanto con las agencias estatales a cargo del sistema como con los dirigentes sindicales vinculados con la administración de las obras sociales. Las organizaciones que representaban a los proveedores tuvieron un peso decisivo en la definición de las reglas de juego que regularían la relación entre financiadores y proveedores en el sistema de servicios vigente entre los años sesenta y el comienzo

de los noventa. Tras un intenso período de conflictos por la reformulación de esas reglas de juego, los proveedores con mayor capacidad de control de mercado han obtenido también condiciones favorables para su inserción en el nuevo modelo de organización que se está definiendo en la actualidad. La disposición de las agencias estatales para regular esas relaciones fue débil e inconsistente en el primer período; en este momento parecen dispuestas a entregar esa regulación en manos de un mercado fuertemente dependiente de las decisiones tomadas por los sectores más concentrados de la oferta.

En las últimas dos décadas se ha conformado también un sistema privado de financiación de la cobertura de atención médica, en manos de las empresas de medicina prepaga y sus organizaciones representativas. Algunas de estas firmas se han manejado con habilidad para incorporar los recursos financieros capturados por las obras sociales, haciéndose cargo del gerenciamiento de las respectivas prestaciones. El conjunto ha demostrado suficiente capacidad de *lobby* para frenar el tratamiento en el Congreso de los diferentes proyectos de ley destinados a regular las condiciones de su actividad.

El subsistema de servicios públicos ha cumplido en las últimas décadas un rol subsidiario, ocupando los espacios que no interesaban al sector privado, en las regiones de menor desarrollo socioeconómico, y haciéndose cargo de la población indigente en las más prósperas. En la última década ha debido responder a la demanda de atención médica de un porcentaje creciente de población, afectado por la disminución del empleo en relación de dependencia, el aumento del empleo informal, el subempleo y el desempleo, la disminución de los salarios en algunos sectores con ocupación estable y el incremento de los costos de bolsillo de la atención médica financiada por las obras sociales. En paralelo ha sido objeto de interés para las grandes organizaciones internacionales de crédito preocupadas por la eficacia y eficiencia de su actividad y en general bien dispuestas para el otorgamiento de créditos tanto al gobierno nacional como a los gobiernos provinciales. Los resultados, sin embargo, no justifican hasta el momento una perspectiva optimista sobre su futuro.

BIBLIOGRAFÍA

Argentina. Ministerio de Salud, *Boletín sobre el sida en la Argentina*, Unidad Coordinadora Ejecutora VIH/sida y ETS, Buenos Aires, 2000.

Argentina. Superintendencia de Servicios de Salud, *Obras sociales. Información general del sistema*, Buenos Aires, 1999, 2 volúmenes.

Belmartino, Susana, y Carlos Bloch, *El sector salud en Argentina. Actores, conflictos de intereses y modelos organizativos. 1960-1985*, OPS/OMS, Buenos Aires, 1994.

Belmartino, Susana, *El proceso de reforma en la Argentina*. Capítulo V, "Nuevas reglas de juego para la atención médica en Argentina: ¿Quién será el árbitro?", Buenos Aires, 2000.

Cahn, Pedro, "Ética social y sida" en Pedro Cahn et al. *El sida en Argentina. Epidemiología, subjetividad y ética social,* Arquetipo, Buenos Aires, 1999.

Neri, Aldo, *Salud y política social*, Hachette, Buenos Aires, 1982.

Pecheny, Mario, "Los jóvenes el VIH/sida y los derechos humanos. Una reflexión sobre las experiencias en Argentina y en América Latina", en Kornblit, Ana Lía, *et al.*, *Sida. Entre el cuidado y el riesgo*, Alianza, Madrid-Buenos Aires, 2000.

Verdejo, Guadalupe, *Argentina. Situación de salud y tendencias 1986-1995*, OPS/OMS, Buenos Aires, 1998.

VI

Las transformaciones regionales

por ALEJANDRO ROFMAN



Manifestantes agrícolas con sus tractores sobre la Plaza de Mayo, 27 de julio de 1993.



Este capítulo abordará el desarrollo histórico de la configuración regional de la Argentina durante la era de la convertibilidad resaltando las características más relevantes del modelo de desarrollo vigente.

Es que los procesos económicos y sociales, al darse en un territorio determinado, no son más que la expresión del desarrollo histórico de una sociedad. En el caso argentino, podremos apreciar la magnitud de los cambios espaciales acaecidos desde la puesta en marcha del modelo neoliberal, con especial referencia a los impactos que generó en la estructura económico-social nacional el cambio de modelo de desarrollo que comenzó a verificarse a mediados de la década del setenta y se consolidó durante los noventa.

EL CAMBIO DE MODELO ECONÓMICO-SOCIAL A MEDIADOS DE LOS SETENTA. SU REPERCUSIÓN A NIVEL REGIONAL

La sociedad argentina, hasta mediados de los años setenta, se desarrollaba bajo

un modelo de acumulación signado por varias características salientes. En primer lugar, un neto predominio de la demanda interna como motor del crecimiento económico acompañada de una elevada protección para la actividad industrial nacional, que la aislaba de la presión importadora competitiva. En segundo término, un absoluto predominio de la propiedad estatal de las empresas de servicios públicos y de las más importantes proveedoras de insumos básicos para la actividad manufacturera. En tercer lugar, una activa presencia del Estado en la defensa del salario real junto con un extensa cobertura social, especialmente en términos de salarios indirectos y redes de protección de la salud, coincidente con un sistema previsional que garantizaba pensiones y jubilaciones ajustables. Finalmente, con distintas modalidades y normas cambiantes en el tiempo, existía un conjunto de regulaciones internas que permitían a importantes sectores productores de materias primas obtener ingresos mínimos garantizados, lo que les posibilitaba desligarse de los vaivenes de los mercados internacionales en términos de precios y sistemas de comercialización.

Este listado no exhaustivo y que presentó modificaciones importantes en el tiempo de vigencia del modelo entre 1930 y 1975 mantuvo, sin embargo, un perfil definido, posibilitando que la sociedad, en su conjunto, exhibiese elevados niveles ocupacionales, baja incidencia de la pobreza urbana y un proceso de movilidad social ascendente, que era, quizás, el rasgo más distintivo del período. Los fenómenos de exclusión social, aunque existían en amplias áreas rurales del interior, aparecían como transitorios en tanto la migración del campo a las ciudades del Litoral modificaba radicalmente la situación laboral de los emigrantes.

El modelo de acumulación esquemáticamente descripto en los párrafos anteriores se resquebrajó en forma significativa a partir del golpe militar de marzo de 1976 y sus principales bases de sustentación comenzaron a derrumbarse desde entonces. La demolición sistemática de aquella sociedad —que distaba de ser justa y equitativa para todos sus habitantes pero que contenía instrumentos aptos para evitar situaciones de desamparo social irreversibles— tuvo dos momentos singulares. El inicial transcurrió durante la dictadura militar instaurada en 1976. En los siete años de vigencia del gobierno dictatorial,

los personeros del capital financiero internacional y nacional pudieron operar con grados de libertad imposibles de alcanzar en un sistema democrático y constitucional. Así, sentaron los pilares del nuevo modelo de acumulación basado en la intermediación financiera, el ingreso de bienes de capital y de consumo importados para satisfacer la demanda interna, la desregulación y el intento inicial de desguace del Estado.

El retorno a la democracia, en 1983, mostró en toda su dimensión el poder creciente del capital financiero concentrado, verdadero conductor de los sectores económicos dominantes. Pero las dificultades derivadas del pesado endeudamiento externo heredado de la etapa anterior y la renuencia del gobierno radical de acceder a las demandas de quienes eran los propietarios de la deuda —el sistema bancario internacional y sus socios locales— impidieron completar el proceso de transformación del modelo de acumulación previo en uno totalmente nuevo. Esa resistencia fue derrotada, definitivamente, con el "golpe de mercado" de la hiperinflación de 1989. El nuevo gobierno constitucional se plegó rápidamente a la alianza liderada por el capital financiero y fue un solícito ejecutor de las políticas para satisfacer la demanda por ella planteada.

Coincidentemente con esta voluntad decidida del nuevo gobierno, que contradecía toda la historia del justicialismo y sus promesas preelectorales, la derrota del comunismo a nivel internacional afirmó la presencia del desarrollo capitalista como única opción valedera. El Consenso de Washington, de 1989, dio el aval concreto al perfil de política económico-social que se pretendía para la nueva etapa: la definitiva implantación del modelo de ajuste estructural neoliberal. Así, las herramientas de política económico-social de soporte del plan de convertibilidad se constituyeron en los protagonistas centrales de la década del noventa.

El gobierno justicialista, con ciertos titubeos al principio de su mandato, se acopló definitivamente a los enunciados del Consenso de Washington precisamente cuando puso en vigencia el plan de convertibilidad, en marzo de 1991. Durante toda la década, la política económica oficial descansó en los preceptos de dicho documento, concretados en una serie de herramientas de política que progresivamente fueron dando estricto cumplimiento a las normas del consenso. Fue un proceso

decisional que más allá del nombre de sus ejecutores implicó una adaptación sin resistencia ni cuestionamiento a las directivas internacionales. El ajuste estructural, fruto de la necesidad de dar una respuesta complaciente a las exigencias de los acreedores externos y de acomodar la evolución de la economía argentina a la dinámica de las relaciones económicas internacionales, supuso profundas transformaciones en el tejido productivo y social de la sociedad.

Una primera y fundamental consecuencia del llamado plan de convertibilidad consistió en el progresivo control del explosivo proceso inflacionario de gran parte de los años comprendidos en la década del ochenta e inicio de los noventa.

En segundo término, la caída abrupta de la inflación en los primeros años logró recomponer la capacidad adquisitiva de la población que percibía ingresos fijos. Alentados por esa situación coyuntural y con la certeza de que la inflación no regresaría, por el carácter legal obtenido para respaldar la Ley de Convertibilidad, un segmento importante de la población recompuso su capacidad de endeudamiento.

La combinación de ingresos revalorizados, crédito fácil al consumo —que también fue empleado por las mismas empresas comercializadoras— y desaparición del temor a una devaluación y al incremento acelerado de precios permitió, sin cambios significativos en el valor nominal de los salarios, un incremento de la producción interna. Entre 1989 y 1995, según datos oficiales, el producto bruto interno creció el 32,3%. Uno de los sectores más favorecidos durante ese tramo fue el de finanzas y seguros. Aquí surge con claridad cómo se benefició el sistema bancario a partir de la política económica iniciada en 1991. Si el análisis se efectúa observando las cuentas de Producto e Ingreso de la economía argentina para el período 1993-1999, que fue preparado por el ministerio respectivo sobre la base de una revisión de la metodología anterior, el sector que más creció en el tramo 1995-1999 del segundo gobierno justicialista es, precisamente, el de "intermediación financiera". En dicho período cuatrienal, el incremento del PBI fue solamente del 8,8% frente a una expansión en el gobierno anterior (1989-1995) del 32,3%. En contraste con ese incremento inferior al 10% del total de la actividad económica nacional para los últimos cuatro años del gobierno justicialista, el sector financiero se expandió un 41,8%.

Este dato es el signo más evidente del perfil reciente del desenvolvimiento de la economía argentina: una estructura productiva donde la especulación financiera ocupa el lugar central.

Este panorama de la estructura productiva global permite un primer reconocimiento general de la evolución económica de la década. Al mismo tiempo, habilita para efectuar una evaluación inicial de los desiguales efectos que la política económica de los noventa produjo sobre los sectores productivos en términos de su localización y su capacidad de generar empleo. Así, el pretendido "éxito" macroeconómico como resultado del crecimiento productivo total que ya citamos tuvo fuertes contrastes en otras dimensiones de la realidad económica a nivel general.

El crecimiento económico de los noventa, con sus altibajos, fue totalmente incapaz de resolver las graves falencias de nuestra estructura económica y de la base productiva. Al final de la década, si solamente se observan los resultados económicos, se aprecian datos y evidencias muy desalentadores. Se vendieron todos los activos de propiedad del Estado y, pese a que ello implicó el ingreso de recursos en efectivo por más de 20.000 millones de dólares, la deuda pública creció entre 1990 y 2000 en más del 100%. Cuando se cerró el período, el Estado carecía de recursos para hacer frente a su escuálido e ineficiente funcionamiento y no podía pagar ni los intereses del endeudamiento externo. Consecuentemente, se incrementó la deuda con los acreedores internacionales. El motor del crecimiento económico citado se ha centrado en la intermediación financiera pues el sector industrial fue, en 1999, más pequeño en su capacidad de generar valor agregado que al inicio de la década.

Estábamos inmersos, entonces, en un proyecto económico con pies de barro, sin capacidad competitiva e imposibilitado de cerrar las más elementales cuentas con que se desenvuelve una economía. Vivía de los recursos externos pues internamente no podía producirlos para abastecer al Estado ni para hacer frente a sus obligaciones.

El pregonado éxito del modelo económico queda así convertido en un rotundo fracaso, excepto para el pequeño grupo que se manejó con la especulación financiera o con la opción

exportadora concentrada en pocas materias primas o el intercambio regulado con Brasil.

Como no podía ser de otra manera, dicho fracaso arrastró a la sociedad a una inédita fractura social y a un empobrecimiento creciente de los sectores de menor nivel de ingreso y riqueza. Desde el inicio del plan de convertibilidad, en marzo de 1991, los diversos indicadores sociales que revelan la forma como se distribuyeron los frutos de este distorsionado volumen de crecimiento económico encontraron "ganadores" y "perdedores" muy bien perfilados.

Escogemos para el análisis cuatro variables relevantes, a saber: nivel de desempleo y subempleo, pobreza e indigencia, distribución del ingreso y salario real.

En el primer aspecto, citamos unas cifras altamente reveladoras del fracaso de la experiencia de los noventa. En el año 1990, los desocupados a nivel de todo el mapa urbano argentino, según estimaciones del Ministerio de Economía, ascendían a 810.000 personas. Diez años después, en mayo de 2000, la información oficial consigna que los desocupados ya eran poco menos de 2.100.000 personas, una vez y media por sobre el volumen calculado para el principio de la década. Si a esos poco más de 2 millones de habitantes de la Argentina urbana les adicionamos los subocupados demandantes, la estadística oficial da cuenta de la existencia de 3.300.000 personas sin empleo o que sólo desempeñan "changas", a la espera de conseguir un trabajo digno. Esta cifra supone casi el 25% del total de la población económicamente activa que reside en centros urbanos del país, en mayo de 2000.

La evidencia consignada, demostrativa de que el modelo económico de los noventa fue una verdadera trituradora de empleo, es el resultado lógico e inevitable de la política económica vigente en esos diez años. Privatizaciones sin malla de contención o sin capacidad para reubicar al personal excedente, apertura externa irrestricta y apresurada, que eliminó decenas de miles de pequeñas y medianas empresas incapaces de competir con bienes subsidiados desde el exterior, imposibilidad de acceder a créditos bancarios por parte de dichas empresas para reconvertirse y enfrentar el aluvión importador, son las herramientas de la política económica generadoras de la expansión acentuada de la pérdida de fuentes de trabajo. A la

vez, la ausencia del Estado para sostener a la mayoría de las pequeñas y medianas empresas en el proceso de transición y reconversión acentuó la crisis laboral. Por último, el abandono por parte del Estado de su necesaria función reguladora en los mercados internos de modo tal que los más débiles fueron respaldados en su tarea de negociar precios y condiciones de comercialización ante los grandes conglomerados de la economía agregó otro factor de expulsión de los sectores productivos menos concentrados de la economía.

Nada de lo que ocurrió fue imprevisto sino, por el contrario, fuertemente deseado. Es que el desempleo muy abultado actuó como un excelente "disciplinador" de la fuerza de trabajo, impidiendo que reclamara mejores salarios o más favorables condiciones laborales, preocupada como estaba en, aunque sea, mantener su empleo.

Otro elemento central por considerar es el fuerte crecimiento de la precariedad laboral, es decir, el conjunto de la población económicamente activa que careció de cobertura social y no estaba registrado. Si se coteja el inicio del período constitucional del justicialismo en 1989 con su cierre diez años más tarde, se advierte que los puestos de trabajo plenos, es decir, asalariados de jornada completa y con acceso a todo el sistema de seguridad social, sólo explican la mitad de los que se incorporaron al mercado laboral. La otra mitad son asalariados ocupados en condiciones de informalidad. Si a ello se agregan los trabajadores por cuenta propia, se estima que en 1999 sólo el 43% de las personas ocupadas estaban registradas y aportaban al sistema previsional, lo que crea, para el futuro, un problema muy grave desde el punto de vista social.

Un resultado obligado de este descalabro en el mercado de trabajo está constituido por el fenómeno de la pobreza. Por supuesto no es el problema de la falta de trabajo el único responsable del incremento de la pobreza pero es, sin duda, uno de los factores fundamentales. El número de habitantes que vivían en estado de pobreza al finalizar los años noventa alcanzaban los 11 millones y medio de personas, incluyendo los ámbitos rurales. Ésta es, sin duda, la más importante asignatura pendiente que deja a la sociedad argentina el modelo de desarrollo de los noventa.

Una situación social aún más crítica está constituida por el

segmento de población incluido en la categoría de "indigente". Este sector social se compone de aquellos hogares que no logran cubrir el costo de la canasta básica de alimentos para satisfacer los requerimientos energéticos de los integrantes del núcleo familiar. Era elevada al principio de la década como resultado del brote hiperinflacionario. Cuando los precios de los consumos básicos de estas familias comenzaron a estabilizarse, aumentó su poder adquisitivo, lo que hizo disminuir la incidencia del segmento en el total de la población urbana encuestada. En 1995, la serie otra vez muestra un signo ascendente y prácticamente se duplicó con relación a dicho año un cuatrienio después. Estadísticas posteriores indican que en mayo de 2000 el dato trepó al 9,9%. En el mes de octubre del citado año un nuevo cálculo basado en la Encuesta Permanente de Hogares respectiva elevó el índice al 10,2%. Trasladando este indicador al conjunto de la población argentina, la cantidad de habitantes incorporados a este sector social muy castigado por la situación económica llegaba a 3.700.000 personas.

La distribución del ingreso entre los preceptores de ingresos



Negocio de "Todo por 2 pesos", década del noventa.

muestra el modo como se reparte el conjunto de los recursos producidos en el país entre los habitantes según capacidad económica. Como no podía ser de otra manera, durante el período bajo análisis, la distribución del ingreso fue más regresiva. Veamos las cifras.

Cuadro 1: Evolución de los ingresos según deciles de ingreso per cápita y de las brechas de ingreso. Promedio nacional. Deciles de ingreso.

Año	Primer decil	Segundo decil	Noveno decil	Décimo decil	10 % + rico vs. 10 % + pobre
1990	2,1	3,0	15,7	33,6	15,1
1991	2,0	3,0	15,7	33,9	16,1
1992	2,0	3,0	15,7	34,3	17,0
1993	1,9	3,0	15,7	34,3	18,0
1994	1,8	2,9	15,8	35,4	19,7
1995	1,8	3,0	15,8	34,8	19,3
1996	1,8	3,0	15,8	35,4	19,7
1997	1,6	2,9	15,8	36,3	22,7
1998	1,6	2,9	15,8	36,3	22,7
1999	1,5	2,9	15,9	36,7	23,7

Fuente: EQUIS Consultora. "La distribución del ingreso en la década de los años noventa". Buenos Aires, mayo de 2000. Página 11.

El proceso de la distribución del ingreso, cotejando los dos deciles poblacionales con menor capacidad de obtener recursos (el primero y el segundo) con los otros dos deciles (el noveno y el décimo), que incluyen a los perceptores de ingresos más elevados, muestra un proceso secuencial ininterrumpido de creciente regresividad.

En octubre de 2000 la nueva Encuesta de Hogares mostró, para el Área Metropolitana de Buenos Aires, una agudización de la brecha de ingresos entre dicha fecha y un año atrás, pues pasó de 24,1 veces a 26,1 veces, entre el 10% más rico con res-

pecto al 10% más pobre de la población, según el diario *Clarín* del 11 de enero de 2001. Es decir, la tendencia hacia una intensificación de la regresividad del ingreso no se ha detenido en tanto el modelo económico siguió funcionando con el mismo perfil que en la década de los noventa.

Una última mirada de las consecuencias ineludibles del modelo de acumulación vigente en los noventa sobre el tejido social la da el conocimiento de la evolución del salario real. Los datos oficiales provenientes de la Subsecretaría de Seguridad Social sólo registran información hasta 1993. Luego, es preciso acudir a información del Ministerio de Economía, que no es homogénea en términos de los procedimientos metodológicos con la utilizada por la dependencia previamente citada. Según la referida subsecretaría, el promedio nacional de ingreso de los asalariados, tomando como año base a 1980 igual a 100, llegaba en 1989 a 82,2, descendía en 1990 a 74,4 y caía aún más en 1991, a 70,6. La estabilización de precios permitió una recuperación parcial entre 1992 y 1994, pero en este último año el índice fue de 74,4, similar al de 1990 y todavía inferior en poco menos del 10% al momento del inicio del período gubernamental. Con posterioridad, los escasos datos conocidos fueron estimados con otros criterios de medición y no son plenamente coincidentes. Por ello, sólo permiten observar una tendencia. Así, entre 1994 y 1998, la información del Ministerio de Economía consigna un retroceso del 5% en el salario real promedio de toda la economía. En el sector industrial, las estadísticas de consultoras privadas informan sobre un retroceso algo mayor: casi el 10% entre 1991 y 1998. De cualquier modo, con estancamiento o aun retroceso, el salario real fue incapaz de crecer al ritmo en que se expandió la productividad, y su variación, muy inferior al aumento de dicho indicador en el período, fue totalmente absorbida por los sectores propietarios de las empresas de mayor tamaño y más modernas, donde el proceso de reconversión tecnológica fue intenso. Ello impidió que el sector asalariado coparticipara de los frutos del incremento de la productividad media de la economía, dado que las condiciones generales de funcionamiento del sistema económico, en especial el alto desempleo, la precarización de la ocupación y las normas sobre desregulación laboral restaron poder de negociación a los trabajadores.

En síntesis, los datos a nivel social revelan una evidente desmejora de la calidad de vida de amplios segmentos de la población, en particular los de menor ingreso, riqueza y poder.

EL MODELO ECONÓMICO-SOCIAL Y SU EXPRESIÓN REGIONAL. CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES

Se abordarán ahora las diferentes modalidades en que se expresó el modelo económico y su dimensión social en el espacio regional argentino. Para ello se han seleccionado tres aspectos relevantes para caracterizar el fenómeno que intentamos abordar. En primer lugar, se dará cuenta de la configuración regional actual de la Argentina, identificando las principales características de cada área geográfica por estudiar. En segundo término, reconocido el territorio sobre el cual se van a analizar los efectos del modelo económico y sus consecuencias sociales, se comentarán las principales transformaciones acaecidas tanto a nivel de las unidades de producción, como del empleo y las condiciones sociales. Finalmente, se abordarán algunos aspectos del desarrollo regional contemporáneo que son destacadas y traslucen la magnitud de los cambios producidos en la última década, en especial los procesos referidos a la exclusión social y la pobreza de amplios sectores del interior de la Argentina.

En nuestro país hay cinco grandes regiones, con perfiles diferenciados entre una y otra. Así, hemos dividido el espacio nacional en la región del nordeste, compuesta por las provincias de Corrientes, Misiones, Chaco y Formosa; la región del noroeste, integrada por las provincias de Santiago del Estero, Tucumán, Salta, Jujuy, La Rioja y Catamarca; la región cuyana, que engloba a las provincias de Mendoza, San Juan y San Luis; la región pampeana, que incluye a la ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos, Córdoba y La Pampa, y la región patagónica, integrada por las provincias de Neuquén, Chubut, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

En cada una de estas regiones prevalecen procesos productivos característicos, basados, por un lado, en la explotación de recursos primarios o actividades agrarias o en la explotación

de recursos naturales no renovables ubicables en el subsuelo; por otro, procesos industriales de muy diversa complejidad y destino de sus bienes, y, por último, actividades terciarias que están muy relacionadas con el proceso de urbanización respectiva.

En el área pampeana sobresalen las siguientes actividades productivas líderes:

1. La agroindustria, con insumos agrícolas de clima templado y cultivados bajo secano, es decir, utilizando el agua proveniente de las precipitaciones pluviales.

2. La industria que emplea insumos de origen agropecuario o provenientes de otros procesos industriales, ya sean nacionales o importados, y que suponen actividades manufactureras complejas y con procesos tecnológicos avanzados. Esta industria se localiza, con preferencia, en las grandes áreas metropolitanas del Centro-Litoral.

3. Los servicios de acompañamiento a las actividades precitadas, representados por las actividades terciarias de carácter comercial, financiero y tecnológico.

4. Los servicios de apoyo a la población urbana.

En las regiones extrapampeanas se destacan estas actividades:

1. La agroindustria basada en la utilización de insumos donde prevalece la agricultura bajo riego en la mayor parte del noroeste, en Cuyo y en Patagonia. A la vez, los procesos de origen agropecuario en algunas áreas del noroeste y en gran parte de la región del nordeste se desarrollan bajo secano, salvo el arroz.

2. La explotación de recursos naturales no renovables en el subsuelo de diversas áreas de las cuatro regiones extrapampeanas, donde se destaca la extracción de petróleo, gas y carbón.

3. La actividad forestal, localizada preferentemente en el NEA, donde las plantaciones se expanden al calor de procesos de inversión alentados por promoción estatal específica.

Este esquema productivo regional ha significado, en el transcurso de la última década del siglo XX, un desarrollo particular para cada una de las regiones presentadas y ha experimentado profundas transformaciones, que afectaron diferenciadamente a áreas y actores sociales involucrados.

Se hará especial mención a los cambios de mayor relevancia ocurridos en los procesos productivos más destacados de las regiones extrapampeanas, en la medida que los mismos han ocasionado serios retrocesos en la calidad de vida de la gran mayoría de la población allí asentada. El origen de este proceso de deterioro productivo y social se relaciona con la aplicación del modelo económico-social descrito inicialmente.

Los fenómenos más relevantes observados en el período bajo análisis en el conjunto de las regiones extrapampeanas se vinculan con cambios en las relaciones técnicas y organizativas de la producción y sus consecuencias sobre el tejido productivo y social regional. En efecto, uno de los hechos de mayor repercusión económica y social en las diferentes regiones constitutivas del espacio periférico extrapampeano ocurridos durante el transcurso de la década del noventa fue la incorporación de fundamentales cambios sociales, de gestión y técnicos en los diversos procesos productivos allí instalados.

En la producción algodonera de Chaco, Santiago del Estero, Formosa y Corrientes y en la actividad azucarera radicada en Tucumán, Salta y Jujuy, en el nordeste y en el noroeste, se dieron, probablemente, los más fuertes impactos fundados en los cambios técnicos, sociales y organizativos de tales regiones, a partir de la mecanización en la recolección de la cosecha, la introducción de agroquímicos en el proceso agrícola y la emergencia de nuevos actores económicos. Este último fenómeno adquirió especial relevancia en el destino de la fibra algodonera que se destinó en gran proporción a la exportación, con la activa presencia de nuevas empresas desmotadoras y con el empleo de prácticas productivas muy modernas.

Por otra parte, otros procesos agroindustriales característicos en el nordeste sufrieron similares impactos fruto de los cambios en el destino de la producción, por el achicamiento del mercado interno y por la adopción de tecnologías de gestión y producción altamente innovadoras a fin de tornar la actividad crecientemente competitiva. Ello se hizo notorio en la producción arrocera, donde los agentes económicos intensificaron su producción con destino dominante hacia el mercado brasileño y en la actividad citrícola, en la que la exportación adquirió un peso decisivo en los destinos de la producción. Finalmente, la actividad yerbatera, de fuerte incidencia en las

provincias de Misiones y Corrientes, debido al proceso de desregulación estatal, incrementó su producción, sin contar con un mercado capaz de absorber los crecientes excedentes. Como consecuencia, se experimentó una drástica caída de precios, con la consiguiente reducción de ingresos de los productores locales.

En la región cuyana, donde la actividad vitivinícola es la que lidera el proceso de acumulación, fue destacable el proceso de modificación de la producción de uva, con destino preferente hacia el mejoramiento de la calidad, para ser destinada al vino reserva en sustitución del tipo común de mesa. Este proceso de transformación del tipo de viña produjo importantes repercusiones sociales, con desplazamientos de antiguos agricultores tradicionales por empresarios modernos, contando con apoyo estatal para dicho proceso de cambio.

En la producción frutícola del norte patagónico, las variaciones se centraron en las modificaciones técnicas de la actividad productiva y en la presencia de nuevos agentes económicos dominantes, desconocidos una década antes, con el consecuente desplazamiento de pequeños agricultores tradicionales y fuerza de trabajo reemplazada por inversiones en la fase industrial del proceso, lideradas por empresas multinacionales.

Finalmente, tanto en la zona extractiva salteña como en el sur patagónico, los cambios técnicos y organizativos que acompañaron el proceso de privatización de YPF, Gas del Estado e YCF supusieron acentuadas disminuciones en la demanda de trabajo y la vinculación de estas empresas con el entorno urbano y social. Los fenómenos de reducción de la masa laboral, terciarización de las actividades y limitación de la función social de las referidas empresas dejaron un fuerte impacto negativo en el área de influencia de los procesos extractivos.

Como característica recurrente en todas las actividades agroindustriales y extractivas antedichas surge que la transformación productiva implicó una sensible disminución de la fuerza de trabajo asociada a los procesos respectivos, un fenómeno generalizado de concentración económica, la desaparición del apoyo estatal dirigido hacia los sectores sociales de menor tamaño y capacidad negociadora en el mercado y la discriminación negativa hacia tales sectores —mayoritarios en

número de integrantes— en el respaldo del sector público a fin de reestructurar su perfil productivo y posibilitar la adquisición de un mayor nivel de competitividad. En otras palabras, el modelo económico vigente en el período supuso, como fenómeno de relieve más destacado, la creciente e ininterrumpida exclusión de trabajadores y productores agroindustriales y de sectores laborales vinculados con la minería, invirtiendo los tradicionales procesos de colonización y ocupación territorial característicos de décadas pasadas.

ACTIVIDADES AGROINDUSTRIALES DE FUERTE INCIDENCIA REGIONAL EN EL PROCESO DE DECLINACIÓN

Comenzamos el análisis de dos procesos productivos emblemáticos de la actividad instalada en las economías regionales periféricas a fin de dar cuenta de las profundas modificaciones que acontecieron en ellos de resultas de la aplicación del modelo económico vigente en los noventa. Uno de ellos —el algodonero— es una actividad agrícola bajo secano, con una industria de transformación asentada, en parte, en la misma región: el norte del país. La otra actividad —la frutícola— está localizada en el sur, y se basa en la obtención de frutas de pepita, con explotaciones bajo riego, completándose el ciclo productivo para el consumo interno y la exportación con actividades industriales ubicadas en la misma zona.

El algodón: base de la producción agroindustrial más destacada del norte argentino

En la actividad algodonera, el espectro social de los productores locales ha mostrado, desde que la siembra de este cultivo se fue expandiendo a partir de la década de 1920, una fuerte dicotomía entre agricultores medianos y grandes, menos del 15% del total, y los pequeños, la mayoría de ellos minifundistas. Estos productores ocuparon, desde los inicios del proceso colonizador, tanto tierras obtenidas con títulos legales como áreas de propiedad estatal, donde su presencia es precaria. Esta

circunstancia histórica marcó siempre una barrera estructural al acceso al crédito bancario formal. El peso de los minifundistas que no tienen dominio de su predio fue siempre elevado en los más pequeños. Es decir, además de que su reducido tamaño obliga a estos productores a operar en el mercado en condiciones de extrema debilidad, están afectados por su situación dominial irregular que les impide acceder a fuentes de financiamiento formales.

La última encuesta detallada sobre la condición de ocupación de la tierra de los productores agrarios algodoneros en la década de los noventa data de 1992. Aunque algo atrasada en el tiempo, esta encuesta refleja el fenómeno de la concentración de la tierra y la situación legal de los predios. En el primer aspecto, la información consigna que el 72% de los productores —que sumaban 15.628 cultivadores— poseía menos de 20 ha bajo cultivo, hecho que los identificaba como minifundistas sin rentabilidad asegurada ni capacidad de acumulación. Si a ello se le añade el segmento de productores comprendidos en la franja de 25 a 50 ha, éstos sumaban el 80% del total, completando el sector social que suele identificarse como pequeño, donde los agentes económicos comprendidos en este último segmento podían obtener excedentes cuando las campañas agrícolas se desarrollaban en el marco de altas cotizaciones para el insumo agrícola pero no poseían capacidad de ahorro para reconvertir, con sus propios recursos o con apoyo crediticio, sus explotaciones. A la vez, el 32,1% de los productores eran sólo ocupantes o intrusos, sin título de propiedad ni contrato de arrendamiento en forma. Esa tercera parte de agentes económicos con posesión irregular de la tierra se concentraba en los estratos más pequeños. Así, de los 4.800 productores que estaban en dicha situación no legal, el 93%, o sea, 4.500 campesinos, eran cultivadores de algodón con menos de 25 ha dedicadas al citado cultivo.

De cualquier modo, el muy elevado costo del dinero en el sistema financiero hubiera excluido a la gran mayoría de los productores algodoneros del disfrute de préstamos bancarios. Aquí se advierte cómo, sin apoyo estatal subsidiario y sin la posibilidad de manejar fondos de la actividad bancaria, el acceso a préstamos estuvo vedado a quienes, por razones legales y/o por costos abusivos, no pudieron encarar un proceso de



Recolección de algodón en el Chaco, 8 de agosto de 1988.

adecuación de su actividad a las exigencias de la etapa productiva dominante en la década.

Este amplio segmento de agricultores algodoneros, además, fue afectado, juntamente con un sector significativo de productores medianos, por la inexistencia de apoyo crediticio a las cooperativas algodoneras que llegaron a comercializar la mitad de la producción durante la década del ochenta. Estas cooperativas actuaban como intermediarias entre el productor y el adquirente de la fibra, ya sea para exportación o para consumo interno vía la operatoria de las hilanderías, localizadas fuera del ámbito del nordeste. Esta intermediación favorecía al pequeño y mediano productor asociado a las cooperativas pues cuando éstas le adquirían la cosecha en bruto le abonaban un anticipo a cuenta del valor total de comercialización de la fibra que se va a obtener con su algodón en rama. Esta industrialización inicial, constituida por el desmote, se puede efectuar en una fábrica de propiedad de la cooperativa o consignarla a un tercero, propietario de la industria respectiva. El proceso lleva

varios meses y la cooperativa negocia en paquete la fibra de propiedad de los socios de la institución con el exportador o el hilandero. Vende, así, en el momento oportuno y en grandes cantidades, a diferencia de lo que haría un productor individual, enfrentado a poderosos comercializadores o industrializadores de fibra.

Cuando finaliza la tarea de obtener la fibra y venderla, la cooperativa completa el pago al productor. Pero imprescindiblemente necesita financiamiento hasta que cierra el ciclo de dos o tres meses necesarios para procesar la materia prima y venderla en bloque. Allí aparece el crédito de fomento de la banca oficial, con intereses mucho más bajos que los del mercado para impedir que el costo del dinero se quede con toda o gran parte de la utilidad de la operación. Como este crédito fue restringido con la política de desregulación estatal y la elevada

EL CRONISTA COMERCIAL

Agroindustria

Lunes 23 de marzo de 1992

Una crisis recurrente

Los productores algodoneros del Chaco en busca de apoyo nacional

La actividad algodonera de este año enfrenta un duro panorama. Por cada tonelada que produce el chacarero pierde 157 pesos. Gestiones de funcionarios provinciales para encontrar ayuda en el gobierno nacional.

Domingo Di Nucci
de la redacción de El Cronista

La producción algodonera nacional atraviesa nuevamente un difícil momento. Cultivadas en todo el país unas 535.000 hectáreas, la producción alcanzará, según prevén los analistas, unas 240.000 toneladas de fibra. Este volumen resulta exceden-

Frente a este panorama las autoridades provinciales se han acercado al ministro Domingo Cavallo para solicitarle algún tipo de ayuda que sirva para resolver el quebranto de 30.000 productores algodoneros ubicados en las provincias de Formosa, Santa Fe, Santiago del Estero, Corrientes y Chaco. En tal sentido el funcionario nacional fue objeto de un detallado análisis de la situación de este sector, oportunidad en la que quedó claro que la debacle era la consecuencia de la estrepitosa caída de las cotizaciones a nivel internacional. Se plantearon distintas alternativas para superar el conflicto. La primera de ellas intenta generar una suerte de criterio compensador. Por un lado solicitan la implementación de un crédito que cubra el 50% de las pérdidas y un subsidio directo que se haga cargo de la otra mitad.

También se habló de un reintegro a la exportación por la suma necesaria hasta que se nivelen los precios en el mercado interno con los costos de producción. Pero la propuesta con más chances de obtener éxito, parte de suspender los aportes previsionales por el tiempo que dure el problema. De esta forma, los algodoneros podrían comenzar a resolver



Camilo Frangioli, ministro de Agricultura del Chaco

El Cronista Comercial, *23 de marzo de 1992.*

carga financiera impuesta por los bancos, la cooperativa quedó muy debilitada pues bajó, al cierre de la década, a cubrir sólo el 18% del algodón recolectado. Esta notoria declinación le impidió seguir actuando como referente del precio del algodón en bruto en el mercado.

La apertura externa funcionó, además, como un factor central para cambiar la orientación del proceso de producción. Ante el incremento de la productividad en las explotaciones más grandes, que pudieron reconvertirse, la actividad algodonera creció en volumen, tanto en hectáreas sembradas y cosechadas como en producción en bruto. Dada la depresión del mercado interno, los productores capitalizados orientaron sus ventas hacia desmotadoras ubicadas en la región, que encabezaron el proceso de colocación de los excedentes de fibra en el mercado externo. Se conformó, así, una alianza nueva, integrada por productores industriales con plantas en expansión muy modernas y agricultores aptos para incorporar innovaciones tecnológicas acentuadas en sus predios. Entre estas innovaciones, la de mayor impacto en el sector algodonero fue la presencia de la cosechadora mecánica, que reemplazó el masivo trabajo manual de los denominados "braceros". Ello fue así por cuanto el costo de recolección vía instrumentos mecánicos es menor que el que supone utilizar trabajo de recolectores manuales.

Este fenómeno, de profundas repercusiones desde el punto de vista tecnológico y laboral, que comenzó a principios de la década cuando se orientó el grueso de la producción hacia el sector exportador, supone que gran parte de los anteriormente dedicados al proceso de cosecha manual quedaran excluidos del mercadeo. Los braceros eran, en parte, los pequeños productores y sus familias, que con su limitado aporte productivo anual no podían subvenir a sus necesidades básicas. Entonces, ofrecían su fuerza de trabajo a los medianos y grandes productores obteniendo, de este modo, el suplemento en dinero que necesitaban para sobrevivir. Además, el contingente de braceros se completaba con familias que migraban desde el norte al sur del país en la tarea de las cosechas agrícolas, radicadas en sectores rurales y suburbanos de las zonas más empobrecidas de las provincias norteñas. La desaparición de la demanda de trabajo en el rubro que nos ocupa provocó un serio problema

social, que no pudo ser resuelto por la carencia de fuentes alternativas laborales en los centros urbanos de las provincias afectadas o en otras regiones del país.

Precisamente, la implantación del sistema mecánico de recolección liberó fuerza de trabajo simultáneamente con el fuerte incremento de la desocupación en los principales centros urbanos a los que tradicionalmente se trasladaban emigrantes del nordeste, en las ciudades más importantes de las provincias de Corrientes, Santiago del Estero, Chaco y Santa Fe. Este doble proceso agudizó como nunca antes la crisis social urbana en las aglomeraciones que están ubicadas tanto en las áreas de producción algodonera como en las rutas tradicionales de flujo emigratorio desde el NEA hacia el Litoral, como los casos de Santa Fe y Rosario.

Este proceso de desintegración productivo y social es, quizá, la principal y más grave consecuencia de la adopción, en la Argentina de los noventa, del modelo de ajuste estructural en el ámbito de la región algodonera tradicional. Las estrategias de política económica que se vinculan con este proceso de deterioro tan singular del tejido social y productivo regional fueron las siguientes:

a. La desregulación estatal. El Estado nacional dejó de actuar como regulador del mercado de venta del algodón en bruto, pues abandonó progresivamente los instrumentos más aptos para moderar los altibajos del precio de dicho producto. Por una parte, tornó inaccesible a las cooperativas algodoneras el acceso al crédito dado que las tasas de interés predominantes en el mercado bancario fueron muy elevadas para que estos organismos de asociación voluntaria de productores pudiesen tomar préstamos a plazos de 60 o 90 días sin tener que afrontar severas pérdidas en el proceso de intermediación. Además, las condiciones favorables que la banca provincial estatal había ofrecido históricamente a las cooperativas cesaron, pues tales organismos de financiamiento pasaron a manos privadas y su función de fomento de la producción local concluyó.

Por otro lado, el Estado, a través de la Secretaría de Agricultura, dejó de actuar como orientador del precio del algodón, tal cual lo había hecho durante décadas, sin intervenir directamente en el mercado pero dando cuenta de los precios por los cuales se transaban las operaciones en forma pública. El Esta-

do solamente actuó en dos ocasiones, otorgando subsidios extraordinarios y ocasionales, cuando fuertes inconvenientes climáticos y acentuadas caídas de precios internacionales provocaron serias crisis de subsistencia a miles de pequeños productores locales. Pero la concesión de tales subsidios, en 1993 y a fines de la década, fue lograda por los productores luego de largas y conflictivas negociaciones y sin que tal medida tenga que ver con un proceso previsto en la estrategia gubernamental de apoyo sistemático al agricultor, tal cual ocurre en los mayores países productores del mundo.



Manifestación agraria, 28 de julio de 1993.

b. El proceso de apertura irrestricta y acelerada a los flujos financieros y comerciales con el exterior supuso una irrupción de confecciones manufacturadas con algodón, provenientes de diversos países tradicionalmente productores de tales prendas. Dichas importaciones supusieron una seria competencia desleal con la producción local, impedida de efectuar en tiempo y forma los necesarios procesos de reconversión técnica a fin de afrontar, si fuera posible con éxito, la competencia externa. Pero, además, gran parte de tales flujos de importación se hizo a valores altamente subfacturados. Los bienes recibidos contaban en los países originarios, tanto para ser producidos como para ser comercializados a destinos extranacionales, con subsidios y apoyos financieros e impositivos especiales. Por el contrario, la producción nacional tuvo que afrontar elevadas cargas finan-

cieras, como ya se dijo, a la vez que a la pequeña y mediana empresa industrial y comercial se le impusieron requisitos para el otorgamiento de créditos por parte de los bancos que resultaron barreras infranqueables para la mayoría de las unidades productivas incluidas en la actividad textil y de confecciones.

Este conjunto de factores favorables para los exportadores a la Argentina y desfavorables para los productores nacionales fue generando una singular caída en la utilización del insumo fibra de algodón de origen interno. Si a principios de la década, las hilanderías radicadas en territorio nacional demandaban alrededor de 130.000 tn de fibra de algodón por año, al cierre de los noventa tal consumo se había reducido en torno a las 80.000 tn. Entonces, el productor algodonero vio caer un segmento importante de su demanda tradicional. Como la orientación del proceso de producción adquirió con el avance del decenio un definido sesgo exportador, la producción local de algodón en bruto y de fibra cambió de características, principales demandantes y modalidades de comercialización. En todos estos aspectos, las exigencias de las desmotadoras emergentes, que se convirtieron en principales exportadores, supusieron, entre otros requisitos técnicos, cosecha mecanizada, variedades de creciente calidad y adecuación de la entrega del algodón en bruto a requerimientos de la industria productora de fibra mucho más precisos y exigentes.

En todos los casos, el perdedor neto de este proceso de reconversión del destino principal de la producción —de interno a externo— y de los requerimientos técnicos fue el pequeño productor, incapaz, sin apoyo estatal decidido, de adaptarse al nuevo panorama algodonero.

c. El tipo de cambio sobrevaluado al momento de fijarse la paridad fija en marzo de 1991 fue otro factor que acentuó la exigencia de la reconversión para que el algodón industrializado fuera competitivo internacionalmente. El fenómeno se agravó con el progresivo incremento de tal desfasaje a medida que transcurrió la década por la presencia de un proceso inflacionario inercial que supuso un incremento de precios de cerca del 40% entre 1991 y 2000, en una mezcla entre precios al consumidor y precios mayoristas. Este desafío obligado, que se sumó a los anteriores, tampoco pudo ser afrontado exitosa-

mente por el pequeño productor, que no podía incrementar la productividad de su actividad ante la falta de apoyo estatal de cualquier tipo. Esta carencia de respaldo institucional amplio del Estado nacional para obtener financiamiento, apoyo técnico, poder de negociación en el mercado, recursos indispensables para entrar en el negocio exportador, contrasta con la actitud tomada por Brasil, que se constituyó, desde mediados de la década, en principal comprador de fibra de algodón argentina. La batería de medidas de fomento a la producción algodonera en este país puestas en marcha desde mediados del decenio pasado —precio sostén, crédito subsidiado, apoyo técnico irrestricto, reducción de impuestos para producir y exportar— supuso que en la cosecha 2001-2002, ya entrado el nuevo siglo, se verificara un aumento de materia prima obtenida que resultó el doble que la de la cosecha 1998-1999. Según la Secretaría de Agricultura, "el aumento es resultado de una nueva área dedicada al algodón en el estado de Mato Grosso, cuya productividad es mucho más alta que el promedio nacional y la más alta de las áreas irrigadas por lluvia en el mundo". Esta nueva área fue agregada a la producción brasileña mediante un fuerte apoyo estatal, incluyendo políticas específicas que aseguran la estabilidad del agricultor en sus predios. Ahora, Brasil se acerca al autoabastecimiento y ya está exportando fibra de algodón.

Este contraste entre el perfil de la política económica de un país y de otro se acentúa si se toma en cuenta el mecanismo de soporte de los precios que rige en los Estados Unidos de América, desde donde se insiste en forma permanente en la liberalización de los mercados y en la necesidad de no intervenir en ellos para fijar precios que no sean consecuencia del accionar pleno de la oferta y la demanda. En dicho país, el gobierno federal fija un precio mínimo, relacionado con el valor internacional, y un precio objetivo, que se supone que le permite al productor obtener una rentabilidad adecuada. Aun cuando se lo estima bajo, en la cosecha 2000-2001, el gobierno pagó al agricultor un diferencial tal que supuso un incremento del 25% sobre el valor mínimo de referencia internacional. De este modo el Estado asegura beneficios en su actividad más allá de los altibajos de la cotización en los mercados mundiales. Pero, en nuestro país, antes del inicio de los noventa, dado que el

grueso de la producción iba al mercado interno, las oscilaciones del precio internacional no tenían reflejo en las transacciones nacionales. La acentuada apertura externa cambió el eje de la producción y del modelo de determinación de los precios. Así, en la pasada década se dieron seis años con precios elevados, y cuatro con valores deprimidos. En el segmento sexenal favorable, se beneficiaron los grandes predios y los exportadores, alentados por el mayor precio para ingresar al mercado internacional. Cuando en 1997 tal fenómeno tuvo un viraje negativo, la crisis golpeó duramente por cuanto el mercado interno ya había descendido en más del 40% en capacidad de absorción.

Como siempre, los más afectados en la cadena productiva fueron los más pequeños, que no tuvieron el respaldo estatal sistemático que debió haberse previsto con antelación. Es que el peso de este segmento social es dominante.

La posibilidad de que la producción algodonera argentina, tras la fuerte caída en los finales de la década, vuelva a los niveles de 1995-1996 —antes de la devaluación del real, la crisis del sudeste asiático y de Rusia y la caída vertiginosa de los precios internacionales— es prevista por los analistas reconocidos como un camino viable a recorrer. Sin embargo, para que ello ocurra, se deben superar serios problemas estructurales como, por ejemplo, el financiamiento a todos los productores y no a unos pocos, el acceso irrestricto y generalizado al cambio tecnológico y la defensa de los precios del producto en los sec-

---

El drama del pequeño productor

El pequeño productor, en su generalidad, está pasando por un período muy crítico, ya que a la falta de financiación se suman el endeudamiento y los valores de cosecha manual, hasta tres veces más cara que la mecánica. Los costos de producción son más elevados y, por consiguiente, si no se obtienen buenos rendimientos el balance de fin de campaña es negativo.

Fuente: *Norte*, Resistencia, 26 de septiembre de 1996.

tores más débiles. El último de los aspectos citados aparece ahora como estratégico dada la tendencia a la baja instalada en el mercado mundial del algodón desde 1999. Pero este arsenal de cambios necesarios parece insuficiente ante la realidad que aquí se expone.

Un desafío pendiente, que es preciso encarar si se pretende otorgarle al sector productivo la capacidad de ser inclusivo y no expulsor, como en el transcurso de la década, es la predominancia del minifundio y la pequeña producción, traba que impide avanzar en una estrategia de preservación de esos productores como agricultores estables y con potencial reproductivo. En las estadísticas disponibles en toda la cadena agroindustrial del algodón a escala nacional se advierte que la producción primaria es realizada por aproximadamente 36.000 productores en todo el país. Entre ellos algo más del 85% de quienes cultivan algodón se ubica en las categorías o estratos minifundistas y de pequeños productores, con sus particulares sistemas de producción, de imposible adaptación a la modernización tecnológica y al incremento acentuado de la productividad. Estos datos son reveladores de la distribución altamente inequitativa de la tierra bajo explotación algodonera, lo que implica una barrera estructural a los cambios necesarios y pendientes para incorporar un nivel de equidad distributiva en el proceso de inversión y distribución de los ingresos derivados de la explotación agrícola.

En ciclos productivos en los que se verifican pérdidas acentuadas de rentabilidad por la reducción intensa de los precios abonados al productor, el segmento de la pequeña producción queda expuesto a situaciones de quebranto económico y expulsión. La sustitución del recolector manual por la máquina cosechadora es otro factor determinante del abandono del predio por parte del agricultor y su familia.

¿Cuál podría ser el caudal de minifundistas, dedicados también a la actividad recolectora manual, que a principios de la década se sostenían en sus predios y al cierre de ella han quedado fuera del proceso agrícola? Algunas estimaciones lo sitúan en alrededor de 50.000 personas, incluyendo al cosechero manual y su familia, que al dejar sus predios no tuvieron opción ocupacional sustitutiva, engrosando los cordones de miseria de las ciudades regionales y del Litoral. Una información

reciente puede dar otro indicio al respecto. Ante el serio fracaso de la cosecha 2000-2001, la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE) ideó una propuesta, elevada al Estado nacional, para que se instrumentara un subsidio equivalente a la diferencia de costos que tienen los productores entre la cosecha mecánica ($70) y la cosecha manual ($ 163) según lo calculado para el ciclo 2000-2001. Esta diferencia de aproximadamente $100 por hectárea permitiría que al productor mediano-grande o grande le resulte indiferente adoptar uno u otro método de recolección, posibilitando que sean inducidos a contratar braceros. La entidad sindical estima necesario que se adopte una batería de medidas que incluya a 20.000 cosecheros chaqueños, como mínimo. Esta cifra ofrece clara evidencia de la magnitud del proceso expulsivo verificado durante el decenio en tanto el número de cosechadoras utilizadas en el Chaco subió de 26, en la campaña 1988, a 640 en 1996 y nada menos que a 1.000 en el año 2000.

Este subsidio compensador solicitado por la entidad gremial cubriría a los cosecheros que quedaron fuera del circuito productivo y a los que se pretende ayudar a subsistir en tanto actualmente están desocupados sin ningún tipo de apoyo oficial. Si efectivamente se pretende cubrir con el recurso requerido a 20.000 personas, esta cantidad representa un porcentual muy elevado de los 12.000 minifundistas algodoneros que habían sido censados en la provincia del Chaco en 1992. Hay que tener en cuenta que esos 12.000 productores minifundistas se convertirían en dos o tres veces más, si se intentara estimar la cantidad de braceros potenciales, pues éstos incluyen tanto al agricultor como a su familia de adultos dependientes.

Cuadro 2: Evolución de precios de algodón en bruto (pesos constantes)

Período	Precio por tonelada
1988-1989	240
1989-1990	300
1990-1991	330
1991-1992	250
1992-1993	390
1993-1994	395
1994-1995	460
1995-1996	380
1996-1997	450
1997-1998	310
1998-1999	225
1999-2000	300

Fuente: José Luis Príncipe. "La industria textil no debe desaparecer". *Norte Rural*. Resistencia, 14-2-2001, p. 7.

Esta serie de precios ilustra el desenvolvimiento del ingreso promedio del agricultor antes y durante los noventa. Cada valor es un dato promedio que debe tener en cuenta que, para los productores de menor tamaño, el sistema comercializador los penaliza con entre un 10 y un 20% de quita. De tal proceso de reducción de ingresos, las estimaciones de las agremiaciones de productores indican que solamente precios unitarios que sobrepasen los 350 pesos pueden garantizar rentabilidad positiva. Como se advierte de la lectura del cuadro, ello solamente ocurrió entre 1994 y 1997, con serios quebrantos al inicio y al fin del período. El cierre de la década no puede ser más desalentador. Ello se refleja en la aguda situación social que expresa muy bien José Luis Príncipe, quien al tratar de explicar la falta de viabilidad de la industria textil chaqueña sostiene: "1) Por ser la actividad algodonera una producción cuyos precios dependen del mercado internacional, sujetos a otros costos, de otras regiones del mundo que, al ser más bajos, permiten rentabilidad a la actividad, hecho que aquí no ocurre.

Reconvertirse o desaparecer

La situación del campo chaqueño no es buena y se puede decir que es un verdadero mosaico donde sólo unos pocos, aquellos que han logrado desarrollar una economía de escala, hoy pueden afrontar con éxito los retos de un modelo sin concesiones por su rigidez. Los pequeños y medianos productores están ante la dramática disyuntiva de reconvertirse o desaparecer.

Fuente: *Norte*, Resistencia, 9 de abril de 1997.

2) Por ser la producción agraria una actividad que debe ser subsidiada, y subsidiada sin miedo, en vez de declamar que los otros países no lo hagan. 3) Por ser la producción algodonera una actividad que debe ser cubierta por un seguro de riesgo para eventuales contingencias, y no lo está. 4) Porque los agricultores no disponen de una herramienta noble desde el punto de vista crediticio, hay muchos embargados y quebrados por querer trabajar, con lo que a quienes tienen posibilidades de hacer un poco más esa situación los aleja, da miedo. 5) Porque no es viable la industrialización del algodón, dada la estructura perversa antiindustrial que está organizada, en lo impositivo, en los costos de los servicios, agua, energía, costos de aduana, etcétera, y demás factores antiindustria cuyo análisis constituiría un capítulo por separado para cada uno. 6) Porque la cadena de industrialización de la producción algodonera ni siquiera está planificada. 7) Porque los créditos a la industria están atrapados por funcionarios que en su mayoría llegan sin un plan de acción, ni una clara disposición para planificar el crédito..."

En el diagnóstico de la década aquí transcrito surgen con claridad los efectos de la política económica de los noventa. Apertura externa, desregulación estatal, créditos a tasas muy elevadas, costos de servicios públicos privatizados desmedidos y ausencia de apoyo planificado a los pequeños y medianos productores, que no pueden reconvertir su actividad sin respaldo estatal.

En el desarrollo de este capítulo se ha hecho hincapié en los procesos sociales derivados de las estrategias económicas aplicadas desde 1991 y en el proceso de transformación técnica, que no se acompañó de una política planificada de reinserción de la fuerza de trabajo expulsada por la introducción masiva de las recolectoras mecanizadas. Sergio Schneider estimaba en el diario *Clarín* que "unas 12 mil personas llegan cada año desde las ciudades del interior provincial al Gran Resistencia dispuestas a instalarse en algún lote... son campesinos que huyen de las inclemencias climáticas o el fracaso de la campaña agrícola por los desfavorables precios internacionales". El testimonio ilustra bien la extrema gravedad de la crisis social en torno a la principal actividad productiva de la región algodonera bajo secano, donde se concentra la totalidad de la pequeña y mediana producción. Pero el fenómeno no se reduce a la migración desesperada hacia Resistencia. Se repite en todas las ciudades importantes de la provincia, como en Presidencia Roque Sáenz Peña, donde se verificaron invasiones masivas durante los años noventa, que ocuparon espacios libres como plazas públicas o edificios del Estado no utilizados. En el mismo artículo se indicaba que el 64% de las familias que habitan la provincia del Chaco ocupa asentamientos irregulares, dimensionando aún más este proceso incesante expulsivo y remarcando la triste contracara del modelo económico aplicado durante estos años.

La actividad frutícola en el valle del río Negro

La fruticultura valletana sufrió un derrotero similar al algodonero en tanto los cambios técnicos y sociales han producido en el transcurso de la década de los noventa una aguda crisis de subsistencia para la mayor parte de los productores locales. En este caso, la inserción internacional de la producción tuvo un antecedente histórico más dilatado en el pasado y, cuando se inició el decenio de 1990, ya poseía una presencia dominante en la distribución de los mercados de demanda de las peras y manzanas.

La producción de frutas de pepita, en el período analizado, ha rondado el millón de toneladas de manzanas y las 400.000

toneladas de peras. Los montes frutales se distribuyen en unidades productivas pequeñas y la totalidad del proceso de producción se nutre de agua proveniente del río Negro mediante un planificado sistema de riego. Es decir, es una actividad agroindustrial que, a diferencia del algodón dependiente del régimen irregular de lluvias, posee un aporte permanente de agua de fuentes hídricas cercanas, dado el muy limitado caudal de precipitaciones pluviales en el norte de la Patagonia, que ronda alrededor de los 200 milímetros anuales.

La dotación de perales y manzanos se distribuye en cerca de 3.000 unidades productivas, que se van desplegando a la vera del río Negro y algunos afluentes, por centenares de kilómetros, con dos grandes áreas identificables: el Alto Valle, centrado en Neuquén y General Roca, y el Valle Medio, con eje en Villa Regina. Predomina notablemente la pequeña producción intensiva, con superficies de predios tales que los de menos de 25 ha representan el 91% del total, mientras que los de mayor dimensión se reparten entre los que tienen entre 25 a 50 hectáreas —el 6 %— y los que superan dicho límite, el restante 3%.



Cosecha de la manzana en Río Negro.

La característica resaltante del monte frutal que signó el derrotero de los pequeños agricultores en la década del noventa es, como sostiene Anahí Tappata, que precisa de una permanente actividad en labores como "...la apertura de surcos, limpieza de acequias. poda, raleo, tratamientos sanitarios, fertilización, defensa climática, colocación y retiro de colmenas, cosecha de frutas, llenado de bins y carga en el transporte, etc.". Este conjunto tan

variado de tareas implica un componente de costos muy elevado en el proceso de tratamiento permanente del monte de frutales y en la ulterior recolección de la fruta. El pequeño agricultor valletano puede encarar una permanente actividad en torno a su plantación si está en condiciones económico-financieras como para afrontar el costo; es decir, si la rentabilidad de su explotación garantiza que pueda destinar excedentes anuales para mantener en plena producción y con elevada calidad el conjunto de los frutales que explota.

A ello se añade el modelo de distribución de los frutales sobre la superficie de producción. El conocido como "tradicional" supone una productividad inferior al más moderno, denominado "por espaldera", que garantiza un rendimiento superior en un 50% al anterior. La adopción de uno u otro método está directamente correlacionado con el tamaño del predio y con la capacidad de cada agente económico propietario en efectuar las inversiones necesarias para que el monte plantado en forma "libre" o "tradicional" se transforme en una finca con defensas adecuadas, plantación mucho más densa y con especies de mayor calidad. Un enfoque muy difundido en la región afirma que la línea divisoria entre un esquema técnico convencional y otro moderno tiene lugar cuando se pasa de una superficie de 20 ha a otra mayor. Sin embargo, existen analistas de la actividad frutícola que no aceptan este esquema, que hace depender del tamaño del predio la aptitud para ir adecuando el manejo de la finca a las exigencias de actualización tecnológica y a la posibilidad de transformaciones productivas favorables. Dos son los argumentos expuestos. En primer lugar, que si se aplican las necesarias estrategias de reconversión de la finca se puede bajar la citada línea hasta los predios de 8 a 12 ha. Por otra parte, un estudioso de la problemática frutícola, Oscar Miranda, afirma que "...en la fruticultura, ni el tamaño de la explotación ni la organización social del trabajo son restricciones importantes para la adopción de tecnología biológica moderna y su incorporación representa un cambio técnico relativamente neutral con respecto a la escala, ya que las pequeñas como las grandes explotaciones logran similares niveles de eficiencia". Pero, seguidamente, aclara: "Esto no invalida el hecho de que los establecimientos de menor tamaño son los que evidencian el retraso más significativo en cuanto a

Entrevista a pequeños productores frutícolas

Necesitamos más rentabilidad y medios para producir. El valle se ha quedado en cuanto a estilo de conducción de los frutales... Esto está completamente en crisis y no va más... Para mí habría que tener un crédito de por lo menos diez años, a un interés del 8%, con cinco años de gracia para poder hacer la reconversión. Es lo menos que pueden hacer.

Fuente: *Río Negro*, 11 de febrero de 1994.

la renovación de los planteles frutales y que en las explotaciones minifundistas la nueva relación tecnológica tampoco es viable económicamente".

Una y otra evaluación coinciden en lo fundamental. Existe una indudable asociación entre pequeño productor y/o minifundista y baja capacidad financiera y organizativa para afrontar un proceso de reestructuración técnica. La explotación típica del pequeño productor, que abarca el 50% de la superficie con plantas frutales, es la realizada con el método de monte tradicional, donde la densidad registrada sólo alcanza a 180 plantas por ha. En cambio, el resto de la superficie destinada a esta actividad agrícola, que está en manos de medianos productores capitalizados —minoritarios en cantidad pero con mayor cobertura productiva—, ha estado dedicado, durante la última década, a un intenso proceso de reconversión tecnológica, con la implantación del monte con conducción por espaldera, que tolera, como mínimo, 700 plantas por ha.

La clave del desarrollo frutícola valletano pasa por esta dicotomía en permanente expansión divergente. Los primeros, al estar imposibilitados de acceder a créditos con baja tasa de interés y no tener suficiente apoyo estatal, son los que sufren el proceso crítico más serio y, en numerosos casos, de carácter terminal. Los segundos, en cambio, se han ido adaptando a las exigencias de la competencia internacional, bajando costos y mejorando la calidad del producto final, para poder permanecer en los mercados mundiales.

Dada la orientación predominantemente exportadora del segmento de la producción que puede reconvertirse y adaptarse a las nuevas exigencias de los mercados externos, los procesos derivados de la vigencia del modelo económico en curso adquieren especial relevancia para comprender quiénes ganan o pierden y por qué.

Una primera y gran dificultad reside en la inmovilidad del tipo de cambio en la Argentina durante el período analizado y las sucesivas devaluaciones de competidores en las transacciones a nivel internacional. Así, las repetidas crisis cambiarias de países competidores descolocaron sensiblemente la capacidad de penetración de la producción valletana destinada al exterior. Si se recorre la sucesión de las modificaciones en las paridades cambiarias de los países que exportan peras o manzanas en fresco, se advierte que, en todos los casos, la depreciación monetaria trajo aparejadas serias consecuencias para la oferta nacional. Primero, hacia 1998, fue la devaluación del rublo, en Rusia, que provocó dificultades de acceso a un mercado pequeño por entonces pero en expansión. Luego, se verificó la devaluación del peso chileno, nuestro principal competidor en Europa y Brasil y, finalmente, como corolario de este proceso de acomodamiento de las paridades cambiarias, la devaluación del real, a principios de 1999, que entorpeció el ingreso de las frutas al mercado brasileño.

La década se cerró, entonces, en una situación de suma turbulencia en cuanto al tema de la colocación de productos frutícolas en el exterior —ya sea en fresco o en jugo—, en los precios obtenidos por el productor individual, en la rentabilidad alcanzada, en la capacidad de reconvertirse por parte de quien todavía manejaba tecnología atrasada y en la subsistencia como tales de centenares de pequeños agricultores en sus fincas. Todos estos procesos críticos encuentran la razón de su existencia en la vigencia del modelo económico-social. Veámoslos en ordenada secuencia evaluando, finalmente, las consecuencias empíricas de las manifestaciones visibles de la crisis regional.

El proceso de colocación de la producción frutícola se realiza a partir de la venta de peras y manzanas convenientemente acondicionadas y de la exportación de jugo. El primer rubro muestra una neta predominancia de Brasil como principal

comprador, con alrededor del 30% de las adquisiciones anuales de la producción. Este proceso, sin embargo, fue experimentando signos de deterioro a lo largo del período por cuanto el principal socio del Mercosur lanzó una decidida política de sustitución de importaciones, estimulando con beneficios impositivos y crediticios la implantación de especies adaptadas a las condiciones ecológicas locales. Un balance efectuado a principios del año 2000 acerca de la evolución de la actividad frutícola brasileña en la década que ese año cerró indicaba una fuerte pérdida de la capacidad de compra de fruta argentina por parte del mercado brasileño. Así, la tasa de crecimiento anual de producción de manzana brasileña llegó hasta el 11% en la temporada 1998-1999 y ya alcanzaba, en dicho ciclo, la importante cifra de 805.000 toneladas, sólo un 20% menos que la producción argentina. Ello supuso que hacia el cierre de los noventa la adquisición de fruta argentina por parte del mercado brasileño sufrió una seria disminución, de casi el 30% del volumen registrado hacia mediados de la década. Este proceso de sustitución de importaciones se basa en que el incremento de la producción local brasileña creció nada menos que un 150% durante todo el decenio y representa más de diez veces lo que producía en 1980. Como esta actividad es muy reciente, la especialización de la producción frutícola brasileña se realiza sobre la base de nuevas variedades, muy atractivas en el mercado internacional, como la Fuji y la Gala, mientras que en el caso del área productiva del Valle el 90% de las manzanas que allí se producen corresponden a especies tradicionales.

El cuadro descrito se agravó en el ciclo 1999-2000 por cuanto el salto productivo de la cosecha de manzana fue del 37% con respecto a la temporada previa, ocupando una creciente proporción del mercado exportador mundial y reduciendo la demanda hacia la fruta argentina en 75% con respecto a lo importado en 1998.

El debilitamiento de la capacidad argentina de exportar manzana en fresco y la notable expansión de la fruta brasileña, con creciente presencia internacional, ocupó un espacio significativo en este análisis pues es el fiel reflejo de dos estrategias de desarrollo contrapuestas al cierre del siglo pasado. La primera, que es el caso argentino, descansa en créditos a muy alta tasa de interés, sin especial consideración para programas de

reconversión integral, ausencia de cupos de financiamiento y un nivel de tipo de cambio francamente desalentador. Este aspecto constituye el segundo factor central en la progresiva pérdida de presencia en el mercado internacional, particularmente en Brasil. La devaluación del real, en los inicios de 1999, frente a la permanencia de nuestro tipo de cambio fijo sin otra alternativa compensadora por la pérdida de competitividad, constituye uno de los procesos clave para comprender por qué se ha perdido presencia.

Aquí aparece otro círculo vicioso. Si el productor no posee recursos estatales ni crédito barato y tampoco, a largo plazo, apoyo para obtener rentabilidad adecuada, el deterioro de su posición en el mercado se refleja en varias consecuencias de tipo estructural y en muchos casos se transforma en irreversible.

Un comentario periodístico publicado en aquellos años en el diario *Río Negro* resume el panorama descrito a partir de las características estructurales de la actual producción. La manzana producida, en su mayoría, es de mala calidad. Se estima que del total de la producción de ese fruto —un poco más de 1 millón de toneladas al fin de los noventa—, más de la mitad tiene un perfil tal que no puede ingresar en el mercado interno y, en especial, en el internacional. Entonces, se destina a la obtención de jugo, por lo que el productor agrícola la vende al sistema industrial respectivo. Las consecuencias inexorables de esta salida de la producción es la caída de ingresos para el productor. El comentario periodístico sintetiza en pocas palabras esta situación: "El 75% de la producción mundial se destina al comercio en fresco mientras que el restante 25% se coloca en la industria. Estas proporciones no se mantienen en la región valletana. Aquí, el 43% de la producción se destina al mercado en fresco y el 57% se cosecha para industrializar. ¿En qué repercute esto? En los **retornos** (negrita del autor) que obtiene la actividad".

El precio promedio al final de los noventa de las frutas de mejor calidad permite un ingreso positivo solamente a aquellos productores reconvertidos, que cosechan alrededor del 10 al 15% del total producido. El resto no logra obtener ingresos netos sino, por el contrario, exhibe rentabilidades negativas. Si, en cambio, nos referimos a los agricultores que destinan su producción a la industria, dado que ésta paga precios inferiores

a los abonados por la compra de especies para exportación, el quebranto es aún mayor. Y también abarca a los que producen peras, que en un 30% se destinan a la industria juguera.

Por ello se justifica el reclamo generalizado en los últimos años de que a la producción frutícola se le abone un precio "sostén", es decir, un valor por unidad de peso tal que le garantice al productor un ingreso mínimo aceptable para poder sostener a la unidad familiar y obtener excedentes para encarar la reconversión. Este reclamo se concreta en valores monetarios de 30 centavos por kilo de manzana recolectado, cuando el que rigió en el mercado al cierre de la década rondaba los 20 centavos para el producto destinado a la exportación en fresco y un valor mucho menor, 10 centavos por kilo, cuando iba a la industria del jugo.

En dos ocasiones, este grave desfasaje entre costos y precios de entrega al mercado supuso la presencia del Estado para otorgar subsidios compensatorios. Ello ocurrió en el principio de la década (1992-1993) y cuando la misma se cerraba (1998-1999), pero esas decisiones del Estado Nacional fueron aisladas, desvinculadas de un contexto de un programa integral de reconversión, excepcionales y pensadas solamente para sostener el ingreso de subsistencia de la mayoría de los productores. Es que la visión desreguladora del Estado, transgredida a nivel de salvataje en los dos momentos citados, no admite la presencia de un precio sostén, que acuerde un margen de rentabilidad que garantice un proyecto de reconversión de mediano plazo para la gran mayoría de los agricultores regionales. Y ni la regulación de precios ni el apoyo integral del Estado a través de

---

La crisis del productor frutícola

Esto significa, lisa y llanamente, que este sector está sufriendo un fuerte proceso de descapitalización que, de no corregirse en el corto plazo, significará el colapso de una franja productiva que, en algún momento de la vida del Valle, fue el sostén económico de la región.

Fuente: *La Mañana del Sur*, Neuquén, 19 de diciembre de 1996.

un programa global de reconversión asistida estuvo en la línea ideológica del modelo económico-social de los noventa.

Nada bien, por otra parte, les fue a los que sí pudieron incorporarse al proceso de reconversión con su propio esfuerzo. El haber tomado créditos con ese fin, a tasas del 30 o el 40% anual, que de ningún modo podrían soportarse con ciclos de rentabilidad negativa o con muy bajo ingreso neto positivo, conllevó una acumulación de deuda imposible de levantar.

Si el proceso económico-social afectó sensiblemente a gran parte de los pequeños productores, en el segmento de productores capitalizados los cambios tecnológicos implantados (nuevas especies, producción en espaldera con mayor densidad de árboles frutales por hectárea, incorporación de agroquímicos, cambios en la organización laboral, etc.) supusieron un doble proceso referido al comportamiento de la fuerza de trabajo.

Por un lado, se verificó un incremento en la demanda laboral, dadas las complejas tareas de cosecha a mano, que debe preservar la calidad de la fruta cosechada. A diferencia de lo que ocurrió durante todo el transcurso de la década en cuanto a la mecanización de la cosecha de yerba mate, algodón y caña de azúcar, en la fruta valletana la recolección sigue siendo un trabajo manual así como la poda invernal. El aumento de la cantidad de fruta recogida con destino exportador en la primera parte de la década, en especial en el caso de la pera, supuso mayor demanda de fuerza de trabajo temporaria para la tarea de la cosecha, que se centra en los primeros meses del año. La oferta provino fundamentalmente de migrantes temporarios internos y externos, con predominio de los primeros. La liberación de empleo estacional producido por la aparición de la cosechadora mecánica de la caña de azúcar incrementó la oferta interna, que no pudo ser absorbida localmente. De ahí que la tasa de desempleo en el Valle, recogida por la Encuesta Permanente de Hogares durante el mes de marzo de cada año, viene experimentando un incremento porcentual durante toda la década. Además, la expulsión de trabajo asalariado en la industria cooperó en incrementar el desempleo regional.

Por otra parte, como en las demás actividades donde el trabajo asalariado no pudo obtener una participación singular en los frutos del crecimiento de la productividad, el salario real



El ministro Domingo Cavallo con empresarios, agosto de 1995.

de este empleo temporario (alrededor de 4.000 trabajadores por año/cosecha) decreció sin solución de continuidad. Como sostiene Miranda, "en la última década (1985-1995) se verificó una caída en el jornal medido en pesos constantes, decreciendo el salario del peón podador a una tasa anual del 0,8% y el del peón cosechador a una tasa del 1,6%". Igual que en el resto de la actividad económica nacional, la productividad del trabajo aumenta por el sostenido cambio tecnológico en las fincas donde se obtiene fruta de buena calidad exportable, pero tal incremento de la eficiencia no se traslada a los salarios. Por el contrario, todo el aumento de la productividad va al rubro de la ganancia empresarial, mientras que la elevada capacidad de negociación que este sector posee con referencia a la contratación de fuerza de trabajo temporaria le permite captar, incluso, parte del salario de los trabajadores. Este proceso de explotación laboral se perfeccionó en un período que incluye la fuerte depresión de los años 1992 y 1993 y la ulterior recuperación de 1994 y 1995. La caída del salario —plantea Miranda—, que es

persistente en el tiempo, es inelástica a los cambios en la demanda laboral y al incremento de la producción y la productividad.

La actividad industrial destinada a acondicionar la fruta para la exportación no escapó a los efectos generados por el proceso económico-social a nivel global. En este sector, denominado genéricamente de empaque, se verificó un intenso proceso de concentración económica. Así, hacia finales de la década, las diez primeras exportadoras alcanzaron el 80,6% del total del volumen exportado de pera y manzana, donde una sola —Expofrut— da cuenta del 32,1% de las ventas al exterior. Esta veloz irrupción en la producción, comercialización y transporte de la fruta exportable recayó en una empresa multinacional de capitales italianos que se convirtió en líder del proceso de acumulación regional. En 1999, declaraciones periodísticas de los máximos representantes de las tres primeras exportadoras de la región indican una profundización singular del proceso concentrador. Es así que entre Expofrut S.A., líder en el Valle, que orienta especialmente sus exportaciones a Europa; Moño Azul S.A., que destina sus ventas tanto al mercado interno como al de ultramar, con especial incidencia de Brasil como comprador, y Jugos del Sur S.A., que destina el 95% de sus ventas de jugo a los Estados Unidos de América, cubren el 50% de las operaciones comerciales de la región.

La concentración económica fue acompañada de importantes cambios técnicos en los procesos de enfriamiento y empaque, necesarios para un acondicionamiento apropiado de la fruta de exportación. Las perspectivas prenuncian para los próximos años que este perfil se acentuará, más aún cuando en 1998 se agregó una nueva empresa de gran porte (Fincas de Río Negro S.A.), de capitales locales, a diferencia de la multinacional Expofrut, y que rápidamente ocupó el segundo lugar en la capacidad de venta externa a la región.

La afirmación precedente se funda en dos fenómenos concurrentes que han ido debilitando o, directamente, eliminando del mercado importantes operadores tradicionales de mediano y de gran tamaño, que no pudieron soportar tanto la caída de los precios y de la rentabilidad como el ahogo financiero.

En el primer aspecto, el de la rentabilidad, una serie informativa respecto del promedio de la evolución económica de

las empresas, preparado por el Consejo Federal de Inversiones en un estudio sobre la fruticultura valletana, indica que entre 1990 y 1998 se registraron valores negativos de utilidad contable, medidos en dólares por bulto producido, en tres años del ciclo: 1992, 1993 y 1998. A la vez, se obtuvieron valores positivos en 1990 y 1991, con cifras de muy pequeña dimensión, y en 1995 y 1996, cuando se verificaron utilidades de cierta magnitud (0,7 y 1,2 dólar por bulto vendido). En los restantes dos años, el saldo fue neutro. En síntesis, solamente en dos años se verificaron rentabilidades suficientes como para afrontar financiamiento propio o de terceros para asegurar un proceso de reconversión técnica significativa. En los años 1999 y 2000, la rentabilidad se debe haber tornado más negativa aún que en 1998, habida cuenta de la caída de los precios: alrededor de un 20% sobre los obtenidos en el quinquenio anterior. En enero de 1999, el precio de la manzana en el Mercado Central de Buenos Aires, medido en valores por kilogramo, es el 40% del obtenido en 1995. Con este dato ilustrativo, que marca el punto más bajo de la última mitad de la década, la rentabilidad debe de haber seguido descendiendo.

Esta realidad del final del decenio justificó la ola de convocatorias de acreedores que envolvió a numerosas empresas empacadoras entre 1998 y 2000. Entre las que se presentaron para solicitar una mora en sus acreencias figuraba la segunda firma más importante desde el punto de vista histórico, Moño Azul S.A.

Un factor fundamental para comprender la crisis empresarial reciente lo constituye el nivel de endeudamiento bancario de la actividad frutícola en Río Negro y Neuquén. Una estimación realizada a fines de 1999 indica que dicha deuda ascendía a 382 millones de dólares, alrededor del 80% del volumen total de los ingresos de dicho año por venta de frutas, calculado en 480 millones de dólares. A este panorama habría que agregarle la seguidilla de concursos y quiebras que se registraron en el segundo trimestre del año y que supusieron una deuda impaga hacia los productores frutícolas y los proveedores que ronda los 157 millones de dólares. El sistema financiero resultó, entonces, un verdadero "salvavidas de plomo", con tasas de interés que terminaron por ahogar a la actividad productiva regional, creando una crisis de financiamiento de impredecibles derivaciones.

Una última observación. Si el sector productor de fruta pudo conservar, hasta 1995, sobre la base del empleo permanente y temporal, cierta demanda estable en la fuerza de trabajo para el proceso de poda de los árboles y recolección de la cosecha, las innovaciones tecnológicas implantadas en la actividad de empaque resultaron altamente destructoras de puestos de trabajo. Estas innovaciones, necesarias para que el segmento exportador pueda competir exitosamente en el mercado internacional frente a las devaluaciones de los competidores y los beneficios crediticios e impositivos otorgados a productores de los demás países, fueron fuertemente ahorrativas en fuerza de trabajo. Una estimación reciente indica que la economía rionegrina, en el área en cuestión, fue capaz de crear un promedio de 2.000 nuevos puestos por año en el primer trienio de los noventa. Esta capacidad de expansión de la fuerza laboral desapareció en 1994, cuando la innovación tecnológica había avanzado tanto en el clasificado como en el embalado automático de las respectivas plantas. Hacia finales de la década, la eliminación de puestos de trabajo rondaba los 1.000 empleos por año. En la zona neuquina, frente a la existencia de otras actividades supletorias —en especial el gasto gubernamental—, este panorama no es tan desalentador para el conjunto de la fuerza de trabajo local, pues el peso de la actividad frutícola es muy inferior al de Río Negro.

Un proceso similar parece haberse instalado, también, en las fincas agrícolas. Si como dijimos anteriormente, las modificaciones en la capacidad exportadora, en especial de peras, supuso un incremento de la fuerza de trabajo temporaria en los primeros años del decenio analizado, un fenómeno inverso parece haberse instalado al cierre de la citada década. Este fenómeno ha estado afectando tanto al empleo asalariado como al de la familia del propietario. Un dato del Censo Agrícola Rionegrino de 1993 calculaba en 7.021 los trabajadores permanentes en el predio, en carácter de productores y familiares, mientras que el personal asalariado ascendía a 6.481 personas. La Encuesta Frutícola de 1998, de la misma provincia, indica que esas cifras se redujeron, en el primer rubro, a 2.074 personas, sin que el personal asalariado mostrara una variación significativa. En el año 2000 el entonces gobernador, Pablo Verani, reconoció que entre 700 y 800 productores habían quedado fuera del sistema productivo.

Esta rápida revisión del proceso frutícola del valle del río Negro, en una zona donde la colonización agrícola atrajo a miles de pequeños productores de otras zonas del país para iniciar un proceso de poblamiento productivo que floreció en décadas anteriores, permite identificar tanto las causas de su actual deterioro como graficar la emergencia de un fenómeno alarmante. Se viene verificando con cada vez mayor intensidad un proceso de descolonización o de abandono de las chacras por parte de numerosos productores imposibilitados de subsistir productivamente en ellas. Éste es, sin duda, el más crítico resultado de una década de retroceso de ingresos por la reducción de precios, la pérdida de calidad del producto y la incapacidad del Estado para ofrecer programas planificados de reconversión productiva.

Al comienzo de este capítulo se dio cuenta tanto de las consecuencias económicas regresivas del modelo capitalista neoliberal que en los noventa alcanzó su máxima intensidad de aplicación como de los fenómenos sociales altamente negativos que acompañaron la citada implementación.

Las dos experiencias regionales brevemente registradas muestran cómo, a nivel de áreas de producción agrícola tradicional, una bajo secano y la otra bajo riego, el modelo de cobertura nacional impactó localmente, reproduciendo las mismas consecuencias que anteriormente se vieron a nivel global.

La reducción del empleo y el ingreso de los que menos tienen encogió el poder adquisitivo de los sectores populares y dañó la demanda interna de la producción algodonera y frutícola. El destino externo se convirtió en la necesaria salida a la producción regional. Para que ello fuera posible, desde el punto de vista de la rentabilidad empresarial, hubo necesidad de ajustar costos en forma permanente dado el retraso cambiario que operaba como una seria dificultad para las colocaciones argentinas en el exterior. Esta reducción de empleo debido, entre otras causas, a la puesta en marcha de prácticas tecnológicas de producción y gestión altamente innovadoras por quienes disponían de recursos para la correspondiente inversión, se hizo notar con singular crudeza en la recolección de la cosecha algodonera y en el proceso industrializador de la fruta. Así, los fenómenos de exclusión social, emigración por abandono de las fincas y deterioro singular de la calidad de

vida en las nuevas residencias periféricas urbanas marcaron un destino inexorable e irreversible a amplias capas de la población de menores ingresos en las dos regiones.

Los que ganaron en esta feroz pulseada de los noventa fueron pocos y muy privilegiados sectores, crecientemente concentrados y extranjerizados en las dos actividades. Los perdedores, numerosos e indudablemente mayoritarios en ambos espacios regionales, se constituyeron con los aportes de minifundistas y pequeños productores sin apoyo estatal para sostener su actividad y trabajadores estacionales y permanentes, desplazados masivamente por el cambio técnico, sin oportunidades de reubicación por la generalizada crisis laboral y la ausencia de oportunidades en el mundo del trabajo formal en las castigadas áreas urbanas receptoras de los flujos emigratorios.

El cierre de los noventa resultó, entonces, francamente desalentador. En las dos regiones analizadas, su poblamiento respondió, en alta medida, a procesos de colonización público-privados concertados y ejecutados en la primera mitad del siglo pasado. Al cierre del mismo, lo que podemos observar es un creciente proceso de desarraigo y expulsión que revierte, con muy elevado costo social, un notable esfuerzo de ocupación territorial, basado en la presencia de miles de esforzados productores familiares, ahora envueltos en un franco proceso de desarticulación.

BIBLIOGRAFÍA

Consultora Equis, *La distribución del ingreso en la década de los 90,* Buenos Aires, mayo de 2000.

Dadín, Juan, *Producción algodonera. Estratificación de las explotaciones en la provincia del Chaco,* Ministerio de Agricultura y Ganadería del Chaco, Dirección del Algodón, Resistencia, 1994.

Filadoro, Ariel, *El circuito algodonero en la década de los 90*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (documento de trabajo), Buenos Aires, 2000.

INDEC, *Información sobre la evolución de la pobreza y la indigencia en la Argentina,* Buenos Aires, 2002.

Ministerio de Economía y Obras Públicas, *Información Económica. Informe IV Trimestre 1998*, Buenos Aires, 1999.

———, *Información Económica. Informe IV Trimestre 2000*, Buenos Aires, 2001.

Miranda, Oscar, "Tecnología moderna, relaciones tradicionales, reestructuración productiva y trabajo estacional en la fruticultura del norte de la Patagonia", *Desarrollo Económico*, N° 153, abril-junio de 1999.

Rofman, Alejandro, *Las economías regionales a fines del siglo XX*, Editorial Ariel-Planeta, Buenos Aires, 1999.

———, *Desarrollo regional y exclusión social,* Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1999.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, *Boletines Estadísticos del Algodón,* ediciones varias, Buenos Aires, 1995 a 2001.

Tappata, Anahí, *El poder de la agroindustria,* CAFI-IIERAL, General Roca, Río Negro, 1997.

Diarios: *Clarín*, *Página/12*, *Norte* (Resistencia) y *Río Negro* (General Roca, Río Negro).

VII

Los cambios en el mundo del trabajo y los dilemas sindicales

por HÉCTOR PALOMINO



archa Federal, 1995.



Los cambios registrados desde 1975 modificaron la base social de los sindicatos y afectaron sus vínculos tradicionales con el Estado y el sistema político. La crisis del mercado de trabajo, con su secuela de desocupación y precarización laboral, atenuó la fuerza social y política de los sindicatos. Esta crisis no fue ajena a las políticas públicas aplicadas durante la dictadura militar primero y durante la década del noventa después, que indujeron a la apertura de la economía y a la privatización de las grandes empresas estatales y de la gestión de servicios públicos. Estos cambios afectaron también la estructura empresarial, ampliando la brecha entre las grandes empresas y el resto de los agentes económicos, y reduciendo el papel que los empresarios locales habían ocupado en la cúspide del poder económico en las décadas previas.

El Estado también registró transformaciones significativas, sobre todo durante los noventa, afines con las reformas neoliberales aplicadas en el resto de América latina, que restringieron su papel en la economía y en la

sociedad. Estas restricciones fueron particularmente intensas en la Argentina, donde la dependencia financiera externa alcanzó límites sin precedentes, constituyéndose en el eje central del nuevo modelo económico instalado en el último cuarto de siglo. Actualmente nuestro país afronta la necesidad de modificar ese modelo, en un contexto en el que las fuerzas internas y externas que lo sostuvieron siguen contando con significativos recursos, poder e influencia social.

LA CRISIS DEL SINDICALISMO

La acción sindical frente a la dictadura

Apogeo y caída de los sindicatos

Los militares que encabezaron el golpe militar de 1976 orientaron la represión tanto sobre la sociedad como sobre la cúspide del poder civil, entre quienes se encontraban precisamente los dirigentes sindicales. Éstos habían logrado desalojar del gobierno, meses antes del golpe, a los funcionarios más cercanos a la presidenta, Isabel Perón, y tomado el control de áreas importantes del Estado en el período que siguió inmediatamente al denominado "Rodrigazo". Posiblemente como nunca antes ni después, los dirigentes sindicales habían alcanzado semejante grado de poder político y control sobre el Estado en la Argentina; pero esto mismo permite medir tanto la magnitud de su derrota como la dificultad de esos dirigentes para orientar políticamente a la sociedad argentina de modo perdurable.

El grado de poder alcanzado por los dirigentes sindicales en 1975 se vincula tanto con sus bases materiales, fuertemente enraizadas en el mercado de trabajo y en la estructura de los sindicatos, como en la adhesión política de los trabajadores con el peronismo, generalizada en esa época. Por entonces el mercado de trabajo funcionaba en condiciones de plena ocupación, lo cual generaba tensiones poderosas para el aumento de salarios y, al mismo tiempo, la mayor parte de los asalariados integraba las filas sindicales, como reflejo de la capacidad sindical para afiliarlos, no siempre de modo voluntario seguramente. Pero aun para quienes fueran compulsivamente afiliados, es presumible que no debía resultarles ajena esa condición para definir sus

expectativas de ingresos crecientes. Una mirada desde el presente sobre las estadísticas de esa época permite determinar claramente que allí se sitúa el más alto nivel alcanzado por los salarios, cualquiera sea el indicador utilizado para medirlos. Y, sobre todo durante los ochenta, los reclamos salariales de los sindicatos colocaron como su fundamento y meta retomar el nivel salarial alcanzado antes del golpe militar.

Es decir que las condiciones de pleno empleo, alto nivel salarial y poder político de los sindicatos, prevalecientes en 1974 y 1975, fueron determinantes para explicar las expectativas y el comportamiento de los trabajadores y de los sindicatos en los quince años posteriores. Ese horizonte de expectativas fue clausurado recién con las sucesivas oleadas hiperinflacionarias de 1989 y 1990 primero, y luego con la crisis del mercado de trabajo registrada durante la última década del siglo XX y que aún perdura.

Más allá de su incidencia en las expectativas sociales y políticas posteriores, la irrupción de los sindicatos en el poder político con el "Rodrigazo" resulta ejemplar de la visión política de "corto plazo" de sus dirigentes. Detrás de las turbulencias del "Rodrigazo", la mayoría de los analistas observó —al menos *a posteriori*— que los sucesos que lo enmarcaron reflejaban entre otros el proyecto de poder del *establishment* financiero y su capacidad para ponerlo en práctica. Precisamente, la estrategia de los dirigentes sindicales para presionar al máximo por el aumento de salarios en la negociación colectiva, como modo de reforzar su control de la representación de los trabajadores, los convirtió en un colaborador activo en la erosión del precario equilibrio macroeconómico alcanzado durante la gestión del presidente Perón. Y esa erosión allanó finalmente el campo a los militares para dar el golpe y para situar al *establishment* financiero en la cúspide del poder político en la Argentina.

Resulta emblemático que el "Rodrigazo" hubiera comenzado cuando los empresarios industriales, comandados entre otros por quien fue poco tiempo más tarde el primer ministro de Economía de la dictadura militar, Martínez de Hoz, aceptaron otorgar un aumento que duplicaba con creces el salario nominal de los trabajadores metalúrgicos, representados en la mesa de negociación colectiva por Lorenzo Miguel, secretario general de la Unión Obrera Metalúrgica. En esa época la nego-

ciación de los metalúrgicos funcionaba como el "caso testigo" para los convenios colectivos que debían acordar los sindicatos de las restantes ramas de actividad, claro reflejo de las condiciones de empleo y salarios prevalecientes en una economía en la que la industria había alcanzado un rol decisivo, y de la centralidad de los obreros metalúrgicos en ella. Pero el costo involucrado en los aumentos nominales de salarios era trasladado por los empresarios a los precios de los bienes, por lo que el logro sindical en la mesa de negociación se traducía al poco tiempo en la derrota de los trabajadores en el mercado, como consumidores, a través de la inflación.

El "éxito" sindical en la negociación colectiva se tradujo en un incremento abrupto de precios y en el intento del gobierno para controlar el desequilibrio macroeconómico mediante una "fuga hacia delante", que terminó entronizando la elevada inflación como un dato permanente de la economía argentina en los quince años posteriores. Ese éxito de los sindicatos les facilitó el acceso a resortes clave del gobierno de Isabel Perón, pero el poder alcanzado no fue suficiente para establecer el control sobre una economía expuesta al cambio permanente de sus precios relativos, condición ideal para el predominio político del *establishment* financiero que acompañó la dictadura militar de 1976-1983.

Los sindicatos durante la dictadura

A partir del golpe de marzo de 1976, los militares acentuaron la represión iniciada durante el gobierno de Isabel Perón sobre trabajadores y dirigentes sindicales, a través del asesinato, la "desaparición" (asesinatos clandestinos) y el encarcelamiento de muchos de ellos. Los testimonios de la época dan cuenta de las expectativas de los militares sobre la posibilidad de respuestas obreras al golpe, que los llevó a sitiar con soldados numerosas plantas fabriles en el área metropolitana del Gran Buenos Aires y en otros centros industriales del país. Esos mismos testimonios dan cuenta también del inmovilismo de las bases obreras ante el derrocamiento de un gobierno que, contra las previsiones militares, no consideraban ya como "propio" o, al menos, que no valía la pena defender ante los riesgos evidentes de represión que se hacían sentir con fuerza ya muchos meses antes del golpe.

Pese a este inmovilismo, los militares establecieron una fuerte represión sobre las bases obreras incluso en los propios establecimientos industriales. En plantas fabriles automotrices, como las de Mercedes Benz y Ford, fueron establecidos centros clandestinos de detención de delegados sindicales y trabajadores. Pero esta represión había comenzado antes, como en Villa Constitución (provincia de Santa Fe) en 1975, cuando los directivos de la empresa Acindar —cuyo presidente era por entonces Martínez de Hoz—, habilitaron la intervención de los militares en su planta siderúrgica y el encarcelamiento del secretario de la sección local de la UOM, opuesto al secretario nacional de su gremio.

La represión militar sobre los trabajadores y los dirigentes sindicales se extendió a sus actividades políticas e institucionales mediante la suspensión indefinida de la acción sindical y de la negociación colectiva, la intervención de numerosos sindicatos y de sus obras sociales, y una nueva legislación tendiente a desalojar del control de estas últimas a los sindicatos. Pero la represión ejercida por los militares no fue suficiente para acallar por completo la protesta obrera y sindical, manifestada en conflictos y huelgas "no declaradas" en numerosos establecimientos y lugares de trabajo. Los primeros conflictos surgieron hacia fines de 1976, a unos seis meses del golpe de marzo de ese año, e involucraron a trabajadores de plantas automotrices y también de la electricidad, que constituían los segmentos de mayores niveles de calificación y salarios de una clase obrera no diezmada aún por la desindustrialización posterior. La mayor parte de estos conflictos tenía como eje la demanda salarial, estimulada por una persistente inflación en un contexto en el que, vanamente, el gobierno militar buscó mantener congelados los ingresos nominales.

La respuesta inicial de los militares ante estos conflictos fue fulminante: sancionaron una norma que establecía prisión por varios años a los trabajadores que participaran en huelgas, y penas más elevadas a quienes "instigaren" a su realización. Además de esta criminalización de los conflictos, los militares indujeron a despidos en las empresas en huelga, y numerosos trabajadores y delegados sindicales fueron detenidos y desaparecidos. La represión alcanzó no sólo a los dirigentes sindicales de izquierda, como René Salamanca del sindicato de mecá-

nicos de Córdoba, sino también a miembros conspicuos de la burocracia sindical, como Oscar Smith del Sindicato de Luz y Fuerza, cuya "desaparición" (asesinato clandestino) en febrero de 1977 fue un claro mensaje de los militares hacia los dirigentes gremiales para que no alentaran los conflictos laborales.

Los intentos de regulación del trabajo y del salario realizados por el gobierno militar se frustraron en parte por la propia dinámica de un mercado de trabajo que funcionaba en condiciones prácticas de pleno empleo, sobre todo a partir de la recuperación económica registrada en los meses posteriores al golpe y hasta la reforma financiera implementada en 1978. El equipo económico de la dictadura buscó fijar el control de los aumentos salariales, en un contexto de persistente inflación que generaba presiones importantes para el reajuste nominal de salarios. La vía para establecer este control fue la penalización a las empresas que otorgaran alzas salariales que superaran los incrementos de productividad, impidiéndoles el traslado a costos y obligándolas a pagar el impuesto a las ganancias por el monto correspondiente a esos aumentos. El control fue logrado sólo a medias, ya que en un contexto de recuperación económica los aumentos salariales operaban simplemente por la movilidad laboral, estimulada por la dinámica de un mercado de trabajo con baja o casi nula desocupación —es decir, los trabajadores buscaban incrementar sus salarios cambiando de empleo, lo cual llevaba a los propios empresarios a liberarse del control de salarios con el fin de preservar en sus planteles a los trabajadores más calificados—. Con la reforma financiera de 1978 esta situación varió considerablemente, ya que la apertura a las importaciones afectó notablemente a la industria local, estableciendo indirectamente un control de mercado sobre los salarios, en particular en las empresas más expuestas a la competencia externa.

En los sindicatos y en las obras sociales intervenidas, los militares involucrados en la intervención tendieron a establecer lazos con los dirigentes sindicales de "segunda línea" para asegurar la administración de las organizaciones. Esto generó resistencias objetivas a las políticas económicas gubernamentales e, incluso, a las disposiciones legales que buscaban acotar el poder sindical limitando sus recursos. Tal vez el ejemplo más sobresaliente de esta dinámica fueran las dificultades que

encontró el gobierno militar para reglamentar la nueva Ley de Obras Sociales, que desplazaba de su control a los sindicatos. En la medida que la nueva ley no fuera reglamentada no podía hacerse efectiva y se mantenía, por el principio tradicional de no provocar un "vacío jurídico", la vigencia de la ley previa, que favorecía el control sindical de las obras sociales. La mayor resistencia a la reglamentación de la nueva ley provenía entonces de los propios interventores militares de las obras sociales, que ya se habían habituado seguramente a tener bajo su disposición los cuantiosos recursos de esas entidades.

Las pujas internas dentro del gobierno militar permitieron a los dirigentes sindicales encontrar canales propios para orientar sus demandas, en parte por las propias necesidades de aquél y en parte prosiguiendo una estrategia tradicional de negociación con los gobiernos de facto. Ya en junio de 1976 un sector sindical fue convocado por el gobierno para acudir a la asamblea anual de la Organización Internacional del Trabajo, pero al año siguiente esa convocatoria no fue renovada, lo que expuso al gobierno militar a la denuncia y crítica abierta dentro de ese foro por parte de las organizaciones internacionales de sindicatos, solidarios con sus pares locales. Como organismo tripartito integrado por Estados, representaciones empresariales y sindicales, la OIT convoca anualmente delegaciones de cada país para debatir los temas centrales de la agenda laboral, para ratificar convenios existentes y promover otros nuevos, instancia que funciona como una caja de resonancia de sucesos y tendencias universales del mundo del trabajo. La ausencia de una delegación sindical argentina en 1977 —ya que por la Argentina concurrieron sólo las delegaciones estatal y empresarial— constituyó la ocasión para que las corrientes sindicales internacionales efectuaran duras denuncias sobre la represión de los militares a trabajadores y sindicatos en nuestro país. Advertidos de su exposición a la crítica internacional, en 1978 nuevamente los militares convocaron a una delegación sindical para concurrir a la conferencia anual de la OIT, cuya composición fue acordada con uno de los primeros nucleamientos políticos sindicales conformados durante la dictadura, la Comisión de los 25, cuyo nombre alude a la cantidad de gremios que la integraron inicialmente.

La Comisión de los 25 fue configurada a principios de 1977

por diferentes corrientes internas del sindicalismo peronista surgidas en diversas coyunturas históricas, cuyas denominaciones reflejaban el alineamiento original, casi siempre circunstancial, de sus dirigentes en relación con el poder político: "verticalistas" y "antiverticalistas", "independientes" y "participacionistas", "ortodoxos", aludían a las posiciones sostenidas frente al gobierno peronista y épocas más antiguas aún. El acuerdo de este nucleamiento con los militares para conformar la delegación sindical en la asamblea anual de la OIT en 1978 estimuló a dirigentes que no lo integraban a tender puentes con los militares, para lo cual organizaron otro nucleamiento, la Comisión Nacional de Trabajo —CNT—. Este nuevo agrupamiento planteó su disposición a negociar con los militares, con el fin de recuperar los sindicatos intervenidos al tiempo de establecer canales —aún precariamente institucionalizados— de demandas frente al gobierno militar. De este modo quedó configurado un panorama que parecía reeditar las estrategias sindicales "participacionistas" y "opositoras" durante el extenso período de proscripción política que siguió a la caída de Perón en 1955: un sector gremial no partidista y más "dialoguista" con el gobierno militar, la CNT, y otro sector político partidista con posiciones más opositoras frente al gobierno militar, la Comisión de los 25.

Los intentos de un sector del sindicalismo para acercar posiciones con los militares en 1978 reflejaban la consolidación de la dictadura. Pero si bien las protestas internas fueron acalladas a través del terrorismo de Estado, el asesinato y la desaparición de decenas de miles de personas, de las cuales se estima que más de la mitad eran trabajadores sindicalizados, multiplicaron las denuncias internacionales sobre el régimen y lo condujeron al aislamiento. El campeonato mundial de fútbol de 1978 constituyó un símbolo de esta situación, ya que, si bien el triunfo deportivo fue capitalizado por los militares para legitimarse políticamente en la arena local, el eco universal del torneo facilitó la difusión de las atrocidades del régimen en la arena internacional. Por eso, la posibilidad ofrecida por los dirigentes sindicales dialoguistas no era ajena a la necesidad de legitimación externa de los militares, aun a riesgo de aceptar los cuestionamientos de esos dirigentes sobre la política económica del régimen, que tendía a erosionar las filas sindicales.

En los años posteriores los sindicatos encontraron un espacio más amplio para hacer oír sus reclamos, sostenidos en la demanda creciente de los sectores sociales más afectados por la política económica del gobierno militar.

En abril de 1979 la Comisión de los 25 convocó la primera huelga general de 24 horas registrada durante la dictadura. El gobierno militar intentó evitarla encarcelando a sus convocantes, pero ésta se realizó finalmente. Más allá de su alcance efectivo, que fue parcial pero importante en los grandes centros industriales del país, el mayor impacto fue político porque implicó el retorno de la protesta social masiva en un espacio público clausurado durante varios años. Luego de la huelga los dirigentes de los dos nucleamientos sindicales importantes —los 25 y la CNT— buscaron confluir en la Conducción Única de Trabajadores, que al poco tiempo terminó disolviéndose. Sin embargo, una de las consecuencias de esta coordinación frustrada fue la conformación de una nueva corriente, la de "los 20", disidente de la CNT. Más allá de los matices de diferenciación provenientes de afinidades personales y antiguas lealtades, lo que separaba a los diversos agrupamientos sindicales era la estrategia por seguir frente al gobierno militar. Los "dialoguistas" de la CNT, liderados por el dirigente de la industria del plástico, Jorge Triaca, aceptaban la continuidad del gobierno militar aunque criticaban la política económica. Las líneas opositoras, en cambio, eran más proclives a la búsqueda de una salida política del régimen militar. Éste, que comenzaba a afrontar un desgaste creciente ya no sólo en el frente internacional, sino también internamente por los cada vez más públicos reclamos de los movimientos de derechos humanos surgidos durante la dictadura y en parte por las propias pugnas internas, buscó incidir en el ordenamiento sindical mediante una nueva ley de asociaciones gremiales.

La ley Nº 22.105, sancionada a fines de 1979, eliminaba las organizaciones sindicales de tercer grado con objeto de disolver la CGT, la central tradicional de los sindicatos en la Argentina. Que el gobierno militar haya demorado casi cuatro años en promulgar una norma de este tipo revela en parte la ausencia de consenso acerca de qué hacer con los sindicatos, aunque el momento de decisión se explicaba por el surgimiento de expresiones sociales, y también sindicales, de oposición al régi-

men. Sin embargo, la norma no eliminaba los sindicatos, sino que pretendía proscribir la actividad política en su seno, limitar su coordinación o unificación a través de centrales y limitar también sus recursos, ya que inhibía a los sindicatos para gestionar las obras sociales. En cierto modo esta norma gubernamental aceleró la tendencia de reunificación de los sindicatos en torno a las corrientes opositoras, sobre todo porque les otorgó un importante objetivo de lucha: la reconstitución de la CGT se convirtió en un desafío dirigido contra el régimen militar. La reunificación fue alcanzada en noviembre de 1980, cuando el gobierno afrontaba un importante debate interno respecto del diseño de una "salida controlada" de la dictadura, que coincidía con el próximo fin del mandato asignado a Videla, y de su ministro de Economía, Martínez de Hoz, cuyo programa sostenido por el *establishment* financiero dividía



Asamblea en la fábrica FAE para reclamar la preservación de la fuente de trabajo, 25 de septiembre de 1981.

aguas entre los militares. La salida simultánea de ambos en marzo de 1981 generó primero un fuerte *shock* económico, por la "pérdida de confianza" del *establishment* financiero en la nueva política económica que se tradujo en una fuerte devaluación del peso frente al dólar, y también político ya que el sucesor de Videla, el general Viola, no pudo mantener su mando más que hasta diciembre de ese año, y fue reemplazado finalmente por Galtieri.

Durante el breve interregno de Viola al frente del gobierno militar se multiplicaron los canales de discusión con diversos sectores políticos tendientes a buscar una "salida" de la dictadura, debate en el que los dirigentes sindicales tuvieron un rol importante por su condición de peronistas, lo que les permitía asumir la representación, al menos parcial, de ese sector político. Nuevamente el secretario de la UOM, Lorenzo Miguel, que en 1980 había sido liberado de la cárcel en la que había permanecido desde el día del golpe de 1976, cumplió un rol importante en estos cabildeos realizados en ámbitos acotados, ya que el gobierno militar había clausurado el espacio de debate público. El desplazamiento de Viola del poder clausuró también las negociaciones políticas y los dirigentes que se habían reunificado en la CGT, liderados por Saúl Ubaldini, convocaron un paro general para marzo de 1982. Pero los militares que desplazaron a Viola emprendieron una verdadera fuga hacia adelante a través de la recuperación de las islas Malvinas, lo cual indujo a un reacomodamiento político súbito y prácticamente impensable antes de la declaración de la guerra contra Inglaterra. A los pocos días de la huelga y movilización de fines de marzo de 1981, promovida por los sindicatos contra la dictadura, los mismos dirigentes que la convocaron concurrieron a Plaza de Mayo en apoyo a la guerra encarada por la dictadura. La crisis del régimen militar que sobrevino con la derrota en la guerra de Malvinas encontró a los dirigentes sindicales liderando la recomposición del aparato político del Partido Justicialista para las elecciones que, finalmente, se realizaron en octubre de 1983.

Los sindicatos y la apertura democrática

La derrota peronista en las elecciones de octubre de 1983 a manos del candidato radical Raúl Alfonsín no fue ajena al rol de los sindicatos en la recomposición del Partido Justicialista. Alfonsín denunció abiertamente la existencia de un "pacto militar-sindical", a través del cual los militares se asegurarían su inmunidad frente a la eventual revisión de los crímenes cometidos durante la dictadura. La derrota del PJ en las elecciones agudizó su crisis política interna pero, curiosamente, ese traspié afectó en menor medida a los dirigentes sindicales responsables de la misma: el doble rol político-sindical de estos dirigentes explica en buena medida esa paradoja.

La crisis de liderazgo dentro del peronismo luego de su derrota electoral de 1983, y más tarde la crisis del gobierno derivada de las rebeliones militares contra los juicios a los responsables del terrorismo de Estado, posibilitaron a los sindicatos desempeñar un rol protagónico en el sistema político. En la práctica, el sindicalismo apareció frecuentemente en la escena pública como un sustituto del PJ, asumiendo un rol claramente opositor, estableciendo alianzas con los empresarios y otras fuerzas sociales y políticas. Esta estrategia de confrontación, traducida en trece paros generales contra el gobierno y un sinnúmero de huelgas sectoriales, fue culminada con éxito, en la medida que finalmente posibilitó la recomposición del PJ, y al mismo tiempo permitió a los dirigentes sindicales incorporarse al poder de Estado durante la propia gestión de Alfonsín para, desde allí, promover la restauración de la legislación laboral.

Las estrategias sindicales en los ochenta se concentraron en la recuperación de las instituciones y de la legislación laboral afectada por la dictadura militar de 1976-1983, como de las que regulan la negociación colectiva y el control sindical de las obras sociales. Estos objetivos estuvieron sujetos a las conflictivas relaciones de los sindicatos con el gobierno de la UCR, que, si bien galvanizó la unidad sindical, generó al mismo tiempo fuertes tensiones entre los propios sindicatos. Esta estrategia de recuperación de la legislación laboral culminó con el triunfo de los sindicatos, que entre 1987 y 1989 obtuvieron la promulgación de las leyes de asociaciones sindicales, de



El puerto de Buenos Aires durante la huelga general de septiembre de 1984.

negociación colectiva y de control sindical de las obras sociales, casi en los mismos términos de las normas que habían derogado los militares.

1984-1985: la recomposición organizativa y política de los sindicatos

Con el retorno democrático y el restablecimiento de las garantías constitucionales, se abrió un período de recomposición organizativa de los sindicatos. Los militares habían intervenido numerosas entidades y restringido la actividad de los sindicatos, por lo que una de las primeras tareas asumidas por las nuevas autoridades civiles fue la de diseñar un mecanismo para "normalizar" su funcionamiento.

Cuando se produjo la reapertura democrática, los sindicatos se encontraban en una situación institucional irregular, sea porque fueron intervenidos por los militares, o porque estuvie-

ran a cargo de dirigentes que no habían podido revalidar sus cargos mediante elecciones. De ahí que una de las primeras acciones del nuevo gobierno constitucional fuera "normalizar" las entidades mediante la convocatoria a elecciones sindicales. El diagnóstico del gobierno sobre los sindicatos ponía énfasis en las restricciones de los estatutos sindicales a la participación de los competidores en las elecciones, así como a la de las minorías en su conducción. La propuesta del gobierno para la normalización, que incluía normas específicas sobre estos puntos, fue rechazada por los sindicatos. Esto originó la primera gran confrontación de los sindicatos con el gobierno del doctor Alfonsín, que se resolvió en el Parlamento a favor de los sindicatos (la norma fue rechazada en el Senado, en el cual el oficialismo radical estaba en minoría). El gobierno radical dispuso entonces negociar una nueva norma que, esta vez, atendiera los intereses de la capa dirigente de los sindicatos.

A partir de su victoria y ya durante el proceso mismo de discusión de la norma fracasada, los sindicatos encabezaron una fuerte ofensiva para "recuperar" los ingresos de los trabajadores, deteriorados durante el régimen militar. El horizonte de recuperación salarial de esta estrategia sindical estaba colocado en los salarios vigentes entre 1974-1975, años que coincidieron con el último gobierno peronista y en el que, a favor de una fuerte redistribución de ingresos, los asalariados llegaron a obtener el 45% del ingreso nacional total.

Si bien las posibilidades de realización de esta estrategia eran en sí misma dudosas, debido a los cambios de la estructura productiva y social que implicaron una disminución del peso relativo de los asalariados y una fuerte diferenciación salarial, permitieron a los sindicatos desplegar una ofensiva que los reinstaló en el centro de la escena política. Esto fue favorecido por las dificultades del gobierno para estabilizar una economía que soportaba las presiones de la deuda externa al mismo tiempo que la puja interna por los ingresos, lo que se traducía en niveles crecientes de inflación.

Durante esta fase los conflictos laborales tendieron a crecer, realimentados permanentemente por elevadas tasas de inflación que mes a mes impulsaban la demanda sindical por la recuperación del poder adquisitivo. El momento culminante de esta estrategia fue el primer paro general de la CGT, en agosto

de 1984, mediante el cual los dirigentes sindicales buscaron centralizar el conflicto.

El ingreso de la CGT en escena estableció un plano de confrontación política con el gobierno, al mismo tiempo que resolvía las diferencias internas de los dirigentes sindicales. La CGT había sido intervenida por los militares y aún no había sido "normalizada", tal como sí estaba ocurriendo con las entidades de primer grado. A falta de una definición institucional, la competencia entre dirigentes por el control de la central cobró la forma de una expresión de liderazgos. De hecho, el que finalmente fue elegido años más tarde como secretario general de la CGT, Saúl Ubaldini, emergió como el gran líder sindical en este primer paro durante el régimen constitucional.

Los intentos del gobierno de implementar un proceso de concertación social culminaron en un ruidoso fracaso, manifestado por un nuevo paro general de la CGT en mayo de 1985. Las demandas sindicales en este proceso se orientaron claramente sobre el gobierno, más que sobre los empresarios. Esta situación se mantuvo hasta el primer trimestre de 1985, cuando los signos de una recesión coyuntural fueron tornándose evidentes y operaron como un elemento disuasivo de los conflictos.

El Plan Austral y la disminución temporaria de los conflictos laborales

A partir de junio de 1985, en coincidencia con la aplicación de la primera política de estabilización económica del período constitucional, el denominado Plan Austral, los conflictos laborales registraron un marcado descenso, que abarcó tanto a los conflictos por sector de actividad como a los de empresa. Ante esta situación, los dirigentes sindicales nucleados alrededor de la CGT encararon una estrategia decididamente política, consistente en centralizar los reclamos en torno a una oposición decidida a la política económica del gobierno.

La estrategia de oposición a las políticas del gobierno ya habían sido ensayadas en el mes previo a la aplicación del Plan Austral. La centralización del conflicto laboral es una lógica de comportamiento sindical que concentra en breves períodos la fuerza social de una gran base de trabajadores, y expresa la centralización organizativa de los sindicatos en entidades de

tipo político que se instalan y negocian en el espacio público en representación del conjunto de los asalariados. Esta lógica difiere de los conflictos que se registran en los inicios del movimiento obrero, más extensos en el tiempo pero que abarcan categorías de trabajadores específicas, mucho más reducidas que las involucradas en los "modernos" paros generales. Esta lógica de los orígenes expresaba sobre todo la demanda de reconocimiento organizativo por parte de interlocutores —Estado y empresarios— renuentes a aceptar en el sistema económico y político la fuerza colectiva de los trabajadores.

La oposición de la CGT al gobierno siguió a grandes rasgos la lógica "moderna" de los paros generales tendientes a instalar en el espacio público la negociación sobre las líneas mayores de la política económica y social. En agosto de 1985, la CGT encabezó un nuevo paro general dirigido contra el Plan Austral, en nombre de un "programa alternativo" de 26 puntos elaborado por los dirigentes sindicales. En el programa se incluyeron, además de la exigencia de aumento salarial, la demanda de una moratoria del pago de intereses de la deuda externa, políticas de pleno empleo, créditos para los industriales, precios retributivos para los productores agropecuarios, participación sindical en las cajas de previsión social, aumentos para los jubilados, etc. En este programa —o más bien listado de demandas— los empresarios no aparecieron como adversarios de los sindicatos sino más bien como potenciales aliados.

Esta estrategia de confrontación de la CGT incluía también un componente político partidario. Los sindicatos aparecieron como los grandes derrotados en las elecciones de 1983, cuando encabezaron el PJ y lograron colocar alrededor de 25 diputados de origen sindical en el Congreso. Luego de la derrota, el peronismo se fragmentó en varias líneas internas y no pudo estabilizarse como un interlocutor central del gobierno a pesar de ser la principal fuerza opositora. Un partido dividido y sin rumbo tendió a ser sustituido, en el espacio público, por un sindicalismo peronista cada vez más intransigente con la política oficial y apoyado en los reclamos salariales de los trabajadores. Este rol sustitutivo del partido político constituía una experiencia bien conocida por el sindicalismo peronista de la década del sesenta, cuando asumió la representación política de un partido proscripto por los regímenes de esa época.



Marcha sindical encabezada por Saúl Ubaldini y Lorenzo Miguel con la consigna "Paz, Pan, Trabajo".

Estos rasgos de la estrategia sindical se tornaron mucho más nítidos en una coyuntura en la que disminuyeron apreciablemente los conflictos sectoriales, al mismo tiempo que las elecciones para diputados de 1985 colocaban nuevamente a los dirigentes sindicales en la negociación política. Sin embargo, el nuevo triunfo de los radicales en esas elecciones fue desplazando la acción sindical hacia la protesta laboral.

El resurgimiento del conflicto laboral entre 1986-1988

Este subperíodo fue uno de los más complejos desde el punto de vista de la estrategia sindical, dados los imprevistos giros registrados. En 1986 los sindicatos encararon una fuerte ofensiva en demanda de aumentos salariales y al mismo tiempo desarrollaron una ofensiva política contra el gobierno. Los conflictos laborales se multiplicaron al igual que los paros generales de la CGT, que realizó cuatro en ese año en enero, marzo, junio y octubre. Sin embargo, esta ofensiva no respondía a estrategias articuladas entre sí. Por el contrario, pudieron apreciarse aquí estrategias múltiples y, en algunos sentidos, divergentes.

En primer lugar, los conflictos fueron impulsados por dos estrategias diferentes en el plano sindical. Una de ellas respondía a la lógica del conflicto industrial, ejemplar del comportamiento del sindicalismo de rama, tendiente a lograr una aper-

tura de la negociación colectiva y quebrar la política de control salarial del gobierno. Esta estrategia alcanzó un éxito importante en julio de 1986, cuando el gobierno flexibilizó el control salarial y aceptó una negociación por bandas salariales que, en la práctica, reinstaló en un papel protagónico a los dirigentes sindicales de la industria. Esta lógica del conflicto se orientó dentro del molde clásico de presion-negociación típico de los sindicatos de rama en la Argentina y también en otros países de la región.

Por otro lado, un componente importante de la conflictividad laboral fue instalado por los asalariados del sector público. La lógica del conflicto en este terreno era estimulada menos por la estrategia sindical que por el permanente deterioro de los ingresos que imponían las políticas de ajuste de los gastos fiscales, y que afectaban en primer lugar a los empleados públicos. Mes a mes los asalariados estatales, nacionales y provinciales demandaban la recuperación de los ingresos, aun cuando carecieran de sindicatos centralizados. Un ejemplo claro de esto eran los docentes, que padecían no sólo bajos salarios sino sucesivos atrasos en los pagos derivados comúnmente de la carencia de fondos de las administraciones provinciales.

La importancia de los conflictos del sector público se tornó evidente a partir de julio de 1986 luego de los acuerdos alcanzados por los sindicatos industriales que posibilitaron el declive de la conflictividad en el sector, mientras que los empleados estatales prosiguieron sus medidas de fuerza. Posiblemente el ejemplo máximo de esta modalidad se sitúa entre los docentes, que durante todo este período encabezaron las huelgas más prolongadas, al mismo tiempo que sus dirigentes pugnaban por constituir definitivamente una confederación nacional. Los conflictos de los docentes, que carecían tanto de instrumentos de negociación colectiva como de una central unificada que los centralizara, resultaron prototípicos de esta lógica diferenciada.

En el plano del espacio público los paros generales contra el gobierno incluían sistemáticamente la propuesta de 26 puntos elaborada por la CGT en 1985, pero al mismo tiempo constituían una competencia entre corrientes sindicales en el proceso de unificación y normalización definitiva de la CGT, que recién se alcanzó en noviembre de 1986. Es decir que a través de

los paros generales también se dirimía la competencia de liderazgo dentro de la central sindical. De hecho fue nombrado finalmente Saúl Ubaldini como secretario general de la CGT, precisamente el dirigente que apareció a la vanguardia de la estrategia de oposición al gobierno.

Pero la estrategia de confrontación en el espacio público contra la política gubernamental no era la única seguida por los sindicatos. Al mismo tiempo se fortaleció una estrategia mucho más velada de negociación con el gobierno tendiente a recuperar posiciones para los sindicatos en el ámbito estatal. Esta estrategia emergió de forma espectacular en abril de 1987, cuando uno de los principales dirigentes del sindicato de electricistas (Luz y Fuerza) fue convocado por el gobierno para ocupar la cartera del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. De este modo se retornó a la vieja lógica corporativa de distribuir cargos clave del aparato estatal entre los "factores de poder". El gobierno buscaba en lo inmediato contener la oposición sindical y, al mismo tiempo, aunar fuerzas contra los sectores militares que pocos días después de la incorporación de los sindicatos al gobierno encabezaron la asonada de Semana Santa de 1987.

La estrategia sindical que orientaba su inserción en el gobierno consistía en restituir, operando en el interior del aparato estatal, las leyes que regulaban la actividad sindical. El ejercicio de estas leyes fue suspendido por la dictadura militar, pero el gobierno radical se negaba a restablecerlas en nombre de su oposición al corporativismo que las inspiraba. Cuando incorporó a los sindicatos al gobierno, el oficialismo declinó su principal argumento dejando expedito un acuerdo que beneficiaría a los dirigentes sindicales. Un gobierno debilitado políticamente por la presión militar e ideológicamente por su giro a favor de los sindicatos fue derrotado en las elecciones parlamentarias de 1987 permitiendo que nuevamente el peronismo emergiera como alternativa de gobierno. Luego de la derrota electoral de los radicales se produjo el retiro de los sindicatos del gobierno, no sin antes dejar preparadas y acordadas con él las leyes de negociación colectiva, de asociaciones sindicales y de obras sociales, confeccionadas a la medida de las demandas sindicales. Estas leyes fueron aprobadas por el Congreso en el curso de 1987 y 1988.

En síntesis, la estrategia sindical se desdobló entre la confrontación y la alianza con el gobierno radical. Ante las perspectivas electorales abiertas en 1987, los dirigentes sindicales cerraron filas en torno al PJ, dando un nuevo giro en su estrategia. En enero de 1987, antes de su integración en el gobierno, los sindicatos realizaron un paro general. En noviembre y diciembre de 1987, luego de su retiro del gobierno, hicieron otros dos paros generales. Esta vez la confrontación comenzó a cobrar un claro signo electoral.

En el curso de 1988 los sindicatos mantuvieron la confrontación con el gobierno, reflejada en otros tres paros generales, al mismo tiempo que multiplicaron los reclamos salariales sectoriales. Sin embargo, luego de que la disputa interna dentro del PJ se definiera a favor del doctor Menem, los dirigentes sindicales tendieron a sujetar su comportamiento a la lógica electoral. La multiplicación de los conflictos laborales, en especial los que afectaban servicios públicos, y la sucesión de paros generales, que tendieron a erosionar la percepción pública de su eficacia, deterioraron la imagen sindical. La estrategia electoral del PJ, que buscaba demostrar su capacidad de gobierno, impuso a los sindicatos una contención del conflicto. Es así como en los últimos meses de 1988 se registró una disminución de los conflictos laborales. Su resurgimiento en 1989 y 1990, donde se alcanzaron los picos de conflictividad laboral del período, se dieron en contextos netamente diferentes de los anteriores.

1989 y 1990: hiperinflación y conflictividad laboral

En 1989 y 1990 se desarrollaron dos oleadas hiperinflacionarias que derivaron en una situación de caos social. La primera tuvo lugar en el primer semestre de 1989, durante la fase final del gobierno de Alfonsín. Este período coincidió con la pérdida de control gubernamental de las variables macroeconómicas, provocada por el retiro de la confianza de los acreedores externos y del *establishment* empresarial local a la política económica oficial. Al mismo tiempo, la conflictiva situación social (se produjeron saqueos a comercios, puebladas y desórdenes callejeros originados en el alza descontrolada de precios) sirvió de advertencia sobre los lineamientos de política económica que debería adoptar el futuro gobierno. Los con-

flictos laborales de este período se sumaron a los conflictos sociales multiplicados por la situación económica.

La segunda oleada hiperinflacionaria transcurrió durante el gobierno de Menem, instalado en julio de 1989, y reflejó sobre todo las dificultades de resolver por mecanismos tradicionales la crítica situación económica y financiera del país. Los sindicatos, transitoriamente unificados durante el último período de Alfonsín, se dividieron en fracciones, lo cual desembocó en una ruptura definitiva durante 1991.

La quiebra del modelo sindical

A partir de 1991, con la aplicación del nuevo esquema económico, la conflictividad laboral disminuyó a los niveles más bajos de todo el período. Este proceso coincidió con un deterioro considerable del salario y con el aumento de la tasa de desocupación abierta. No resultó ajena a esta situación la división sindical: una nueva corriente, la Central de Trabajadores Argentinos, surgida en 1991 y que en 1996 se constituyó como una central sindical, se orientó básicamente hacia una línea de confrontación con el modelo socioeconómico, incorporando sindicatos del sector público y también de algunos sectores industriales. Al mismo tiempo la CGT se dividió a su vez entre sindicatos que adherían al modelo gubernamental y otros nucleados en el Movimiento de Trabajadores Argentinos, que, sin abandonar el ideario peronista, se alejaron del sindicalismo oficial.

La quiebra de los sindicatos se produjo básicamente por las distintas posiciones frente a la política económica en general y frente a la reforma laboral promovida por el gobierno en particular, que incluyeron medidas tales como:

- La regulación y prohibición de las huelgas en los servicios públicos. Ésta era una condición exigida por el *establishment* empresarial y las entidades internacionales como el FMI y el Banco Mundial para la privatización de empresas estatales.
- La Ley de Empleo, que introdujo modalidades contractuales de trabajo precario, desarticuladas de los sistemas de salud,

de seguridad previsional y de indemnización por despido.

- La Ley de Accidentes de Trabajo, que impuso topes indemnizatorios en los accidentes laborales.
- La reforma previsional, que sustituyó el sistema solidario anterior por uno de capitalización individual gestionado por administradoras de fondos de jubilación y pensión en su mayoría privadas, en las cuales participan también varios sindicatos.
- La reforma de la seguridad laboral, que pasó a ser gestionada por un sistema de aseguradoras privadas.

Si en 1946 y en 1974 la instalación del peronismo en el gobierno llevó a la unificación de la CGT, en 1989 la condujo a su división reflejando los límites de las estrategias sindicales tradicionales. Si los sindicatos seguían fieles a su partido en el gobierno debían adoptar un giro sustancial de sus orientaciones, aceptando el enfoque "neoliberal" del gobierno en el campo laboral, que, si bien les restó protagonismo político, preservó las prerrogativas corporativas de los sindicatos y de su cúpula dirigente.

Es necesario recalcar aquí que la pérdida de protagonismo político de los sindicatos reflejó el debilitamiento del rol jugado en otras épocas en la distribución del ingreso, aun cuando el populismo peronista siguió vigente pero vinculado casi exclusivamente con un clientelismo de base territorial al servicio de los aparatos políticos del PJ asentados en los gobiernos provinciales municipales. En un esquema político que combinaba el neoliberalismo como orientación básica de la política económica con un clientelismo populista de base territorial, las viejas organizaciones verticales de los sindicatos aparecían desprovistas de su antigua capacidad de intervención e influencia. Los sindicatos ya no podían intervenir en la orientación de las políticas macroeconómicas del Estado, ni tampoco aparecían con capacidad de articulación social, como consecuencia de la erosión del mercado de trabajo.

Si los sindicatos buscaban sostener su viejo ideario o bien promover una alternativa programática progresista, debían distanciarse del gobierno peronista. Es lo que hicieron los sindicatos nucleados en la CTA y en el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA), que, desde la denominada Marcha Fe-

deral en 1995, impulsaron cinco movilizaciones y huelgas generales contra la política económica del gobierno. Estas movilizaciones no lograron concitar el apoyo de todos los asalariados, aunque alcanzaron importante repercusión, sobre todo porque incluyeron el paro en los transportes públicos.

Éste es a grandes rasgos el dilema afrontado en estos años por los sindicatos y que los ubicó en una situación inédita. Los sindicatos registraron transformaciones importantes en su composición social, su estructura y modalidades de acción durante el período. Pero el impacto mayor de estos cambios se reflejó en la ruptura del centro unificador de la acción sindical en el terreno político: por primera vez en más de cuatro décadas coexisten dos centrales sindicales.

Divisiones organizativas en los noventa

La fuerte reorientación de las políticas estatales a partir de la presidencia de Menem en 1989 no sólo colocó a los sindicatos a la defensiva, sino que terminó escindiendo sus orientaciones estratégicas al punto de desencadenar su división organizativa:

- En primer lugar, los sindicatos dejaron de orientarse por objetivos comunes, ya que las políticas estatales que impulsaron las reformas neoliberales fueron aceptadas por algunos sindicatos y rechazadas por otros. Esto fue particularmente notorio en el caso de las reformas que afectaron directamente a los trabajadores, como la de la legislación laboral orientada a la flexibilización del mercado de trabajo, y que posibilitaron la emergencia de un derecho del trabajo de "segundo tipo".
- En segundo lugar, las nuevas condiciones de funcionamiento de la economía debilitaron las posibilidades de éxito de las estrategias de acción tradicionales. La estabilidad macroeconómica, obtenida a partir de la aplicación de la convertibilidad en 1991, y la apertura económica a las importaciones, constituyeron un freno importante a las estrategias orientadas al aumento nominal de salarios. Si antiguamente los sindicatos habían logrado adaptar su estrategia a la inflación, obteniendo a través de la negociación colectiva reajustes de salarios nominales, se veían ahora imposibilitados de

alcanzarlos ya que los reajustes no podían ser trasladados a los precios.

- En tercer lugar, el propio esquema de negociación colectiva centralizada fue erosionado, ya que las grandes empresas, ante la nueva situación de apertura externa de la economía, se vieron obligadas a pactar cada vez más condiciones particulares en sus establecimientos, que les permitieran alinear sus precios con los internacionales, en lugar de trasladar sus costos a los precios como en las condiciones de economía cerrada. En las empresas de servicios públicos privatizadas, que por las favorables condiciones de transferencia se situaron al abrigo de la competencia internacional, las condiciones particulares fueron negociadas en el momento de la adquisición, y sostenidas luego a favor del debilitamiento sindical.
- En cuarto lugar, la consolidación política del gobierno limitó el juego político de los sindicatos, que ni siquiera logra-



Trabajadores ferroviarios marchan al Congreso Nacional en contra de la privatización, 12 de enero de 1990.

ron sostener su tradicional reivindicación corporativa de controlar el Ministerio de Trabajo. Recordemos que sólo el primero de los ministros de Trabajo del gobierno de Menem fue un dirigente sindical (Jorge Triaca). Los sindicalistas también fueron siendo paulatinamente desplazados del acceso a los cargos electivos del PJ, y hoy son pocos los que quedan comparados con el nutrido grupo incorporado al Congreso en 1983. Incluso en las elecciones de octubre de 1999 accedieron más representantes sindicales al Congreso en las listas partidarias de la Alianza que en las del PJ.

- En quinto lugar, si bien en ciertas coyunturas —sobre todo electorales— los sindicatos lograron incorporarse a instancias estatales de decisión, su incidencia en las políticas estatales fue reducida. Esto se debió en parte a la carencia de proyectos definidos, hecho reconocido por varios dirigentes de primera línea que apoyaron las reformas del gobierno a falta de proyectos propios, y en parte a la propia lógica gubernamental de alianza con los grandes empresarios y el *establishment* financiero. Los dirigentes que apoyaron las políticas estatales de reforma sin participar en su diseño debieron reformular sus estrategias para lograr su incorporación tardía a aquellas.
- En sexto lugar, las reformas neoliberales no sólo escindieron las estrategias sindicales en pro o en contra de ellas, sino que reforzaron la brecha entre el aparato sindical y los trabajadores. Comúnmente el sindicalismo argentino fue calificado de "burocrático" por la fuerte centralización de las decisiones en la cúpula, la eliminación de competidores y la permanencia y reproducción de los dirigentes al frente de las organizaciones. Es decir que el término alude mucho más a la ausencia de democracia interna —existe escasa rotación de líderes y de oportunidades de acceso para quienes compiten con la dirección sindical— que al estilo de gestión administrativa. Esta brecha entre dirigentes y base obliga a considerar de modo diferenciado sus intereses, y posiblemente esto sea mucho más acertado para enfocar el período reciente de reformas.

Un buen ejemplo de la redefinición de los dirigentes sindicales con sus bases de afiliados lo proporcionan las adminis-

tradoras de los fondos de jubilación y pensión, entidades que gestionan un sistema de capitalización individual que reemplazó al sistema de seguridad social solidario anterior. Precisamente, la reforma que introdujeron las AFJP posibilitó la intervención de los sindicatos pero redefiniendo la relación con sus afiliados: varios sindicatos usaron el vínculo de representación para consolidar la venta de servicios como administradora a sus propios representados, definidos ahora como sus clientes. En ese sentido, en varias empresas públicas privatizadas los sindicatos se postularon en las licitaciones por las franquicias de explotación de los servicios, desplazando el vínculo de representación con sus afiliados hacia el de empleador de ellos. Un caso límite al respecto es el del Sindicato de Luz y Fuerza, hoy uno de los grupos más poderosos en la gestión de los servicios de electricidad al obtener las franquicias de explotación en varias ciudades del interior.

En términos de estrategia, la brecha entre representantes y representados inaugurada por las reformas ha sido definida como *business union* o "sindicalismo de negocios", en el que la masa de afiliados sindicales es enfocada como una población "cautiva" (a través del vínculo de representación) para la venta de servicios. En cierto sentido, el sistema de control sindical tradicional de obras sociales, basado en la transferencia obligatoria de recursos provenientes del salario, puede ser enfocada en términos similares a los descritos. Las reformas propuestas para este sistema fueron orientadas a estimular la competencia entre obras sociales para la captación de afiliados, con la finalidad de profundizar la selección de las más competentes a través del "mercado", favoreciendo la "libre opción" de los trabajadores, eliminando su "cautividad" actual.

Ahora bien, ¿qué caminos se les abrían a los dirigentes sindicales que no comulgaron con el "modelo"? En 1989 la mayoría había votado a Menem y estaba integrada en el movimiento peronista. La oposición a las políticas gubernamentales los llevaba inevitablemente a una ruptura, sobre todo a partir de la estabilización macroeconómica alcanzada en 1991. Las condiciones de ruptura de la unidad sindical se plantearon desde el inicio del gobierno de Menem y, por primera vez un gobierno peronista aparecía como incapaz de garantizar esa unidad.

El primer sendero elegido por los contestatarios del modelo fue el de la oposición política, tratando de separar al peronismo de la "traición" a la que lo había sometido el gobierno. Esta estrategia se plasmó en la intervención de dirigentes sindicales en listas partidarias opositoras al gobierno en las elecciones parlamentarias de 1991. Pero fracasaron rápidamente, en razón del éxito gubernamental en las elecciones de ese año, lo cual llevó a los opositores sindicales a profundizar la movilización social contra las políticas del gobierno y a plantear la ruptura de la unidad sindical, que sobrevino finalmente con la fundación de la CTA en 1997.

La movilización social se apoyó en principio sobre las expectativas de los "perdedores" por el nuevo modelo económico: los trabajadores estatales afectados por el ajuste de salarios de la administración, los pequeños y medianos empresarios, los trabajadores de actividades económicas regionales afectadas por la apertura económica. En varias ocasiones los dirigentes sindicales opositores intentaron formar coaliciones amplias de los "perdedores", al tiempo que alentaban la formulación de alternativas al nuevo modelo económico. El problema mayor de esta estrategia fue la dificultad en articular situaciones e intereses diversos de sectores considerablemente debilitados.

La capacidad sindical para nuclear voluntades fue cada vez mayor, en cambio, cuando encontraban condiciones para aplicar tácticas "movimientistas", en las que los reclamos no se restringían a promover intereses particulares sino a reivindicar derechos ciudadanos y universales. Fue el caso del sindicalismo docente, que, en tanto articuló sus reivindicaciones con la defensa de la escuela pública y con la educación como un derecho, halló una fuerte adhesión de la población. Apoyo que tendía a desvanecerse cuando el sindicalismo ingresaba en la lógica de negociación de intereses particulares y se debilitaba su fuerza reivindicativa y su capacidad de articular coaliciones.

Otra de las estrategias del sindicalismo opositor fue la promoción de la defensa de las conquistas laborales de otro tiempo, amenazadas por los proyectos de reforma de la legislación laboral. Aun cuando esta estrategia podía ser articulada parcialmente con el sindicalismo oficialista, carecía de los reaseguros de éste (que, como la estrategia del *business union*, fortalecía los intereses de los dirigentes sindicales). La consecu-

ción radical de esta estrategia llevaba sistemáticamente a la ruptura de la unidad sindical.

En síntesis, las respuestas sindicales a las reformas neoliberales tendieron a escindir al movimiento en corrientes y organizaciones competidoras. La orientación predominante, conformada por la corriente mayoritaria nucleada en la CGT, fue una respuesta "conservadora adaptativa", en la que el eje del intercambio y la negociación política de los dirigentes sindicales fueron la defensa de sus prerrogativas corporativas:

- el monopolio de la representación basado en la personería gremial;
- su rol en la negociación colectiva preservando la intervención de las cúpulas gremiales en ella, incluyendo su capacidad de delegación eventual en niveles menores en los casos de descentralización;
- el control de los fondos de obras sociales, aun cuando los aportes patronales fueron reducidos en algunos períodos por disposiciones del Poder Ejecutivo;
- la participación en las listas partidarias del PJ y en sus bancas legislativas, sobre todo en la Comisión de Legislación Laboral de la Cámara de Diputados, en la que los legisladores del PJ son en su mayoría de extracción gremial.

En algunos casos, como las privatizaciones de empresas públicas, la reforma previsional y la reforma de seguros por accidentes de trabajo, los dirigentes sindicales obtuvieron a cambio de su apoyo la posibilidad de intervenir en el campo empresarial creado por ellas. De ahí que se hable en la Argentina de un *business union* aludiendo a la conformación de empresas sindicales en el campo de la electricidad, el transporte de combustibles, la administración de fondos de jubilación y pensión, de aseguradoras de riesgos del trabajo y otras actividades.

¿En qué cedieron los dirigentes sindicales oficialistas? Aceptaron básicamente las reformas tendientes a la flexibilización laboral vía la introducción de nuevas modalidades contractuales y de normas específicas, vinculadas con la disminución del costo laboral para las empresas, como la colocación de topes indemnizatorios a los accidentes de trabajo y, fundamentalmente, otorgando legitimidad a un gobierno cuyas polí-



Carlos Santillán dirige la palabra durante un acto del CTA, 21 de noviembre de 1995.

ticas económicas produjeron una profunda reestructuración del mercado de trabajo.

¿Cuál fue el costo de esta estrategia para los dirigentes sindicales oficialistas? El surgimiento de centrales y corrientes alternativas que asumieron estrategias diferenciadas. Las nuevas formaciones sindicales apuntaron a objetivos diferentes aun cuando hubieran confluido en la práctica de la oposición a las políticas gubernamentales.

El Movimiento de Trabajadores Argentinos se planteó la "recuperación" de la CGT, por lo que, más allá de su oposición a la dirección de la central, no rompen definitivamente con ella y buscan reorientarla. El MTA se constituyó en 1994 como una corriente sindical integrada por cerca de treinta organizaciones desprendidas de la CGT, a raíz de una medida de fuerza conjunta con la por entonces corriente disidente CTA. En el MTA prevalecen los sindicatos del transporte, y sus líderes más notorios son Juan Palacios, de la Unión de Tranviarios Automo-

tor (colectiveros); Hugo Moyano del sindicato de choferes de transporte de carga (camioneros); Alicia Castro, de la asociación del personal de aeronavegación (azafatas). Entre los sindicatos que componen la corriente se destacan los de molineros, papeleros, agentes de propaganda médica, judiciales, farmacia, entre otros. A su vez, el MTA articuló la acción de varias regionales de la CGT del interior del país, lo que les facilitó el desarrollo de estrategias de movilización orientadas a expresar su protesta por el ajuste fiscal en las provincias y por la crítica situación de las economías regionales. Esto mismo les allanó el acercamiento con la CTA, que afirmó su rol de "bisagra" orientada a lograr la unidad de acción sindical, rol favorecido por el hecho de que no se plantearon la ruptura de la CGT.

La estrategia de unidad de acción sindical orientó al MTA a participar en acciones de lucha promovidas tanto por la CGT, que buscaba presionar al gobierno de Menem para ganar posiciones en la negociación de la reforma laboral y para preservar el control sindical de las obras sociales, como por la CTA, opositora férrea de las políticas gubernamentales. Esto le posibilitó intervenir en la estructura directiva de la CGT en algunas épocas (Palacios alcanzó la Secretaría Adjunta de la central en 1997) y, al mismo tiempo, formar una Mesa de Enlace con la CTA. Posteriormente, ante la nueva situación planteada por la victoria electoral de la Alianza, buscó la confluencia y unidad de las diversas corrientes sindicales y, finalmente, encaró la oposición al gobierno a raíz de la reforma laboral del año 2000.

La visión del MTA permaneció anclada en su orientación hacia el Estado, típica del sindicalismo peronista, pero a diferencia de éste no subordinó su acción a la del PJ, ya que en su seno existen tanto dirigentes que adhieren a diferentes partidos, como otros que sostienen posiciones autónomas. Predominaba en sus dirigentes la expectativa de reformulación del rol del Estado más próximo a la tradición peronista, es decir, un Estado intervencionista en la economía, capaz de mediar en las relaciones entre capital y trabajo y orientador de políticas redistributivas de ingreso favorables a los asalariados. Los límites de esta visión residen posiblemente en la dificultad de reiterar estrategias tradicionales ante los cambios registrados por la estructura ocupacional y social, lo que acotaba su base de acción.

La Corriente Clasista Combativa, que nuclea a dirigentes sindicales de izquierda bajo el liderazgo de un militante del interior del país, Carlos Santillán, cobró notoriedad con las movilizaciones de trabajadores de diversas provincias que buscaban responder a las medidas de ajuste fiscal aplicadas por el gobierno en 1995 para paliar la crisis del "tequila". Los dirigentes de estas corrientes se sienten herederos de la corriente clasista de los sindicatos emergentes hacia fines de los sesenta y la primera mitad de los setenta. Aun cuando controlan pocos sindicatos, tienen presencia importante en el interior del país y, articulando diversos nucleamientos de izquierda, constituyen una minoría significativa en varios sindicatos, como los de docentes, alimentación, sanidad, seguro, bancarios, construcción, entre otros.

La presencia de los dirigentes de la CCC en las movilizaciones sociales, en los foros e instancias de articulación de la actividad intersindical, y la notoriedad pública alcanzada por algunos de sus dirigentes (el citado Santillán) le posibilitaron alcanzar una presencia en la escena pública posiblemente mayor que su implantación social efectiva. Aun cuando se reivindican como una corriente autónoma, promovieron alianzas con partidos de izquierda en el sistema político, y varios de sus dirigentes fijaron como metas organizativas la articulación con corrientes afines en América latina, particularmente con los zapatistas en México y con las que permanecen en el seno del PT en Brasil. La ideología marxista de sus dirigentes dota a su acción sindical de contenidos políticos, no obstante, las tendencias de exclusión social y de marginación del mercado de trabajo de vastos segmentos sociales los llevan a ejercer una representación más vasta que la de la clase obrera, buscando incorporar en su acción a los excluidos del sistema. Un sector de la CCC liderado por Víctor Alderete protagonizó una escisión en el año 2001, volcándose decididamente a organizar un movimiento de desocupados en el Gran Buenos Aires, aliado con dirigentes de otra organización de La Matanza nucleados en la Federación de Tierra y Vivienda, que integra la otra central de trabajadores, la CTA.

La novedad más importante de la CTA reside probablemente en sus orientaciones estratégicas. Fundada formalmente en 1997 como central de trabajadores alternativa a la CGT, sus

dirigentes se plantearon la nueva central como un sindicalismo "autónomo, independiente del Estado, de los partidos políticos y de las empresas". Buscando captar la adhesión de los trabajadores, la CTA reformuló el vínculo organizativo tradicional postulando la posibilidad de afiliación individual, y estableciendo el voto directo de los afiliados a la central para la elección de sus direcciones. Esto diferenció netamente a la nueva central de la CGT, que constituye una entidad que nuclea a organizaciones —no a trabajadores individuales— y sostiene el voto indirecto —a través de delegados— para la elección de su mesa directiva.

Otra novedad introducida por la CTA es nuclear organizaciones de diverso carácter, no sólo sindicales. Su base originaria estuvo conformada por un gran sindicato estatal, la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), y por los docentes (CTERA, compuesta en su mayoría por sindicatos de maestros de las escuelas estatales de nivel primario). También se le unieron seccionales de gremios industriales disidentes de sus direcciones nacionales, sindicatos de primer grado pertenecientes a federaciones —como algunos sindicatos de trabajadores de electricidad— y los periodistas de Buenos Aires (UTPBA). La CTA incorporó además organizaciones sociales no sindicales, desde agrupamientos de jubilados y de desocupados hasta representantes de organizaciones de derechos humanos y de ONG que tienen representación en su mesa directiva.

Esta forma de organización combinó las típicas modalidades de representación sindical de trabajadores con formas de representación surgidas de movimientos sociales. Los ejemplos paradigmáticos al respecto son los de la CTERA y la UTPBA, que alcanzaron notoriedad pública al encabezar, en la segunda mitad de los noventa, grandes movilizaciones sociales que colocaron temas clave en la agenda pública. Estas movilizaciones revelaron aspectos diferenciados de las estrategias tradicionales de los sindicatos. Es decir, no sólo la CTA incorporó movimientos y organizaciones sociales no sindicales, sino que los propios sindicatos de la central generan acciones "movimientistas" orientadas a la reivindicación y promoción de derechos que trascienden los intereses sectoriales de los sindicatos.

Otra novedad estratégica aportada por la CTA es que varios de los sindicatos adheridos, y la propia central, incorporaron intelectuales, investigadores sociales y profesionales, nucleándolos en centros de investigación, cuerpos docentes para la formación profesional y sindical, grupos de análisis sobre la realidad argentina contemporánea, etc. Asimismo se establecieron puentes, vía acuerdos y convenios *ad hoc*, con universidades e instituciones del mundo académico destinados a establecer canales de información y de capacitación útiles para el mundo sindical. Es decir, estos sindicatos concibieron el aporte de ideas como un recurso estratégico para su actividad, y estimularon incluso algunas búsquedas afines en el resto del sindicalismo.[1] Esta reorientación es novedosa para un ambiente como el sindical, en el que predominó una tradición antiintelectual desde mediados de siglo. En la actualidad esta brecha está cerrándose, y en casi todos los sindicatos de la central la actividad de investigación y estudio de la realidad social se incorporó en la vida interna de las organizaciones.

El ejemplo más claro de esta tendencia es el sindicato metalúrgico de Villa Constitución, adherido a la CTA desde su origen, y que inició desde mediados de los ochenta, a través de un centro de estudios y formación sindical, un activo intercambio con intelectuales tendiente a analizar las transformaciones del mundo del trabajo y las tendencias de flexibilización laboral impulsadas por las empresas en los países industrializados. Ese intercambio se plasmó principalmente en cursos de formación dirigidos a los dirigentes de la seccional y a los delegados

[1] También la CGT oficialista buscó en los noventa el aporte de intelectuales, a través de un centro de estudios propio de la central. Pero en la CGT se limita a un rol de vinculación con otras organizaciones, sindicales y no sindicales, con una baja inserción práctica en la vida cotidiana de las organizaciones. Tal vez la imagen más precisa del rol de los intelectuales en los sindicatos que adhieren a la CGT sea la de los "asesores" jurídicos y económicos, muchos de los cuales fueron reclutados en los noventa dentro del propio cuerpo de asesores y consultores del *establishment* empresarial. Incluso en aquellos sindicatos de la CGT que habían llegado a constituir desde hacía varias décadas centros de estudios propios, varios de los intelectuales nucleados en ellos terminaron por abandonarlos para insertarse como funcionarios del gobierno de Menem. Es decir, siguieron en cierto modo el derrotero que llevaba a los dirigentes sindicales peronistas a los despachos de los funcionarios estatales.

de las principales empresas metalúrgicas de la región. La fertilización cruzada de ideas y experiencias obreras permitió a los dirigentes sindicales elaborar respuestas novedosas ante el gran conflicto suscitado en la planta de la principal empresa siderúrgica de Villa Constitución entre 1990 y 1991, en torno a la flexibilización contractual y a la movilidad interna dentro de la planta.

En ATE, desde 1984 se creó un centro de estudios propio, que sirvió de canal para la incorporación de numerosos intelectuales y profesionales en la formación sindical primero, y más tarde en la elaboración de ideas sobre la realidad nacional. De hecho, este centro de estudios constituyó la base de uno similar conformado por la CTA, y algunos de los intelectuales que participaron de esta experiencia intervienen activamente hoy en la escena política, colaborando en la difusión e irradiación de ideas y de las posturas sindicales en la sociedad y en los foros parlamentarios.

La UTPBA conformó en la década del ochenta un centro de formación y capacitación sindical destinado a convertirse en una herramienta básica para la reflexión y orientación del sindicato como una "organización de nuevo tipo". El trabajo de los periodistas fue de los primeros en ser alcanzados por dos de las consecuencias de la orientación neoliberal: la flexibilización del trabajo vía nuevas modalidades contractuales por un lado, la globalización de las comunicaciones por otro. La experiencia laboral de los periodistas está cruzada centralmente por estas tendencias, de ahí que tuviera que elaborar respuestas tempranas anticipándose a las experiencias que paulatinamente se fueron difundiendo en los restantes sectores de la actividad. Los periodistas ampliaron su base de reclutamiento más allá del personal estable de las empresas editoriales, a fin de preservarse de la erosión de afiliados producida por la flexibilización contractual. Asimismo, se articularon tempranamente con organizaciones internacionales afines como mecanismo de respuesta frente a la globalización, y sostuvieron posiciones contrarias al "pensamiento único" (término elaborado por el cotidiano francés *Le Monde*), etiqueta que designa al neoliberalismo como adversario ideológico.

La Alianza y la crisis del modelo neoliberal

El triunfo de la Alianza en las elecciones de octubre de 1997 agudizó las disidencias en el seno del PJ, las cuales influyeron en el realineamiento de las corrientes y centrales sindicales. En la corriente oficialista de la CGT surgieron divergencias en torno al apoyo a diversos candidatos presidenciales del peronismo en vistas a las elecciones de 1999. Esta situación abrió la posibilidad de intercambio político dado que el aporte sindical resultaba importante para ambos candidatos. En primera instancia los dirigentes oficialistas orientaron sus demandas hacia el gobierno, obteniendo a través de la negociación con el Ministerio de Trabajo un nuevo esquema de regulación conocido como "reforma laboral", que fue aprobado por el Congreso en septiembre de 1998. Este esquema respondía parcialmente al nuevo clima político y de ideas que iba emergiendo paulatinamente como consecuencia de la persistencia de la desocupación y el subempleo en el plano interno, y de la crisis financiera en el plano internacional.

La nueva reforma derogaba varias de las modalidades contractuales de trabajo "promovidas" por las reformas previas, dejando subsistir sólo las correspondientes a los contratos de "pasantía" y de "aprendizaje", destinados a quienes se inician en el primer empleo. Las modalidades derogadas se conocían popularmente como "contratos basura", ya que suponían condiciones de precarización salarial, al desarticular la remuneración de los aportes previsionales o de obra social, y no contemplar la indemnización por despido al cese del contrato. La nueva norma estipulaba como contrapartida una restricción de las indemnizaciones por despido para los nuevos ingresantes en el mercado de trabajo.

Los dirigentes sindicales oficialistas presentaron la reforma como un triunfo progresista frente a las condiciones de precarización prevalecientes en el mercado de trabajo, al tiempo que el *establishment* empresarial se opuso a la reforma, dado que representaba un retroceso en el sendero de la flexibilización laboral. También los dirigentes sindicales de oposición (CTA y MTA) se alinearon en contra de la reforma, obstaculizando su tratamiento en el Congreso mediante movilizaciones tendientes a presionar a los legisladores para no otorgar

quórum para su discusión parlamentaria. Finalmente, con disidencias, también la oposición nucleada en la Alianza objetó la reforma. En suma, la reforma laboral sirvió sobre todo para transparentar un nuevo juego de alineamiento político de la corriente sindical que apoyaba al gobierno de Menem, y una señal de aprobación tácita para su intento reeleccionista, pero no generó una reversión drástica de las tendencias que operaban en el mercado de trabajo.

En un contexto en el que todos los actores buscaban una posición en el escenario político de cara a las elecciones presidenciales de octubre de 1999, el realineamiento de los sindicatos siguió los vaivenes de la coyuntura. Con la derrota del PJ y la instalación en el gobierno de la Alianza, el movimiento sindical siguió presentando un panorama fluido en torno a tres orientaciones diferenciadas: la CTA, la CGT "oficial" y otra "disidente" en la que confluía el MTA. Además de diferencias de composición interna y de concepción del modelo sindical, los cambios registrados en el panorama político repercutían en estas corrientes y sobre sus estrategias y acciones, dada la tradicional articulación del sindicalismo con el sistema político y el Estado. La crisis de liderazgo dentro del PJ, emergente luego de la derrota electoral de 1999 tras diez años continuados de gobierno, y las diferencias dentro de la Alianza que terminaron erosionando la coalición gobernante, constituían factores de dispersión sindical. Cabe señalar que en la Alianza, algunos de sus legisladores electos provenían de las filas sindicales, tanto de la CTA como de la CGT disidente, incorporados a la coalición en el curso de las luchas contra el gobierno de Menem.

Las tensiones se pusieron de manifiesto en los debates sobre la reforma laboral encarada por el gobierno aliancista, que fue rechazada en principio por la mayoría de los dirigentes sindicales, aunque luego fue negociada con el sector que integraba la CGT "oficial", y finalmente convertida en ley por el Congreso en mayo de 2000, pese a las protestas y movilizaciones contrarias de la CTA y la CGT "disidente". Varios dirigentes sindicales y legisladores de la Alianza sostuvieron una posición contraria a la ley. Curiosamente, la Alianza recogió más adhesiones para su propuesta por parte de los dirigentes sindicales que en los noventa habían apoyado al gobierno de Me-

nem, que entre los que se le habían opuesto y habían engrosado las listas del oficialismo.

Los contenidos de la ley distaban de constituir una verdadera reforma laboral. Los dos cambios más significativos que introdujo se referían a la transformación del eje de validación de los convenios colectivos y a la modificación del período de prueba previo a la contratación definitiva en las empresas. Por un lado, habilitaba las modificaciones que introducen los convenios colectivos firmados en el ámbito de una empresa o región: mientras antes regía el principio de que las normas del convenio nacional predominaban sobre la empresa o región, con la reforma eran estas últimas las que prevalecían sobre las de mayor nivel. Es decir, en una empresa o región se podía acordar un menor salario que el fijado por el convenio nacional de la actividad. Además, la nueva norma introdujo la exigencia de renovar los convenios colectivos en el plazo de dos años a partir de su sanción, pues muchos de ellos permanecían sin modificaciones desde un cuarto de siglo atrás. Por otro lado, se extendió el período de prueba hasta seis meses y a un año en el caso de las pymes, lapso durante el cual las empresas pueden prescindir de sus nuevos empleados sin indemnización por despido. Como contrapartida de esta flexibilización a la "entrada" de nuevos trabajadores, las empresas que opten por contratarlos definitivamente obtendrían una rebaja en los aportes previsionales, medida que teóricamente estimularía la contratación de trabajadores estables.

La crítica sindical a esta reforma se basó en el rechazo a la flexibilización laboral, en la contradicción con los postulados electorales de la Alianza —opuestos a la flexibilización laboral instrumentada por Menem—, y en la oposición a negociar convenios colectivos en el seno de un contexto recesivo como el que desde 1998 prevalecía en la economía argentina. Este contexto fortalecía las posiciones empresariales de flexibilización "hacia la baja" de los salarios y debilitaba a los sindicatos.

Sin embargo, pese al nombre de reforma y a la cerrada oposición de los sindicatos, la nueva ley no introdujo modificaciones en el modelo sindical, basado en el monopolio de la representación por rama, la injerencia estatal en los sindicatos a través de la personería gremial, y el predominio de los dirigentes

nacionales en la negociación colectiva. Los debates en torno a la reforma constituyeron una medición de fuerzas del nuevo gobierno frente al sindicalismo y la oposición justicialista: la coyuntura política prevaleció sobre los contenidos del debate y funcionó como un *test* de "gobernabilidad".

No obstante, la Alianza afrontó dificultades para homogeneizar sus filas, habida cuenta del voto en disidencia o abstención de algunos de sus legisladores, y del malestar generado por la orientación de las reformas, a contramano de sus postulados originales. La nueva norma estaba menos orientada a resolver el problema del elevado desempleo, verdadero eje de la cuestión social en la Argentina contemporánea, que a satisfacer las expectativas del *establishment* y de los inversores externos en cuanto a la capacidad de la Alianza para asegurar la "gobernabilidad".

Para el sindicalismo, el gran derrotado en esta contienda, fue una prueba de las dificultades que afrontaba para constituirse en un referente capaz de unificar la oposición al gobierno, rol que los sindicatos ejercieron frente al gobierno de Alfonsín, durante los ochenta, y frente a los regímenes militares de los sesenta, cuando el PJ estaba proscripto. También reflejó la dificultad sindical para sostener su propia unidad, que se reflejó en la coyuntura que siguió a la sanción de la reforma laboral, cuando, pese a que todas las fracciones se alinearon contra el gobierno, al mismo tiempo profundizaron sus divisiones.

El acuerdo sobre la norma en el Senado, en la que el PJ tenía una mayoría absoluta, tuvo enormes consecuencias políticas: la acusación de soborno que involucró a funcionarios gubernamentales y senadores de la oposición desembocó en una crisis de la coalición gobernante. El ministro de Trabajo, Alberto Flamarique, y el titular de la SIDE, Fernando de Santibañes, fueron denunciados por el pago de sobornos; la escasa disposición del presidente para investigar a sus funcionarios motivó la renuncia del vicepresidente, Carlos Álvarez. Esta renuncia debilitó considerablemente al gobierno y anticipó su caída final, el 20 de diciembre de 2001.

La reforma fue seguida por una rebaja de 12% en los salarios de los empleados públicos, como medida de emergencia para asegurar el ajuste de las cuentas fiscales, y por el anuncio

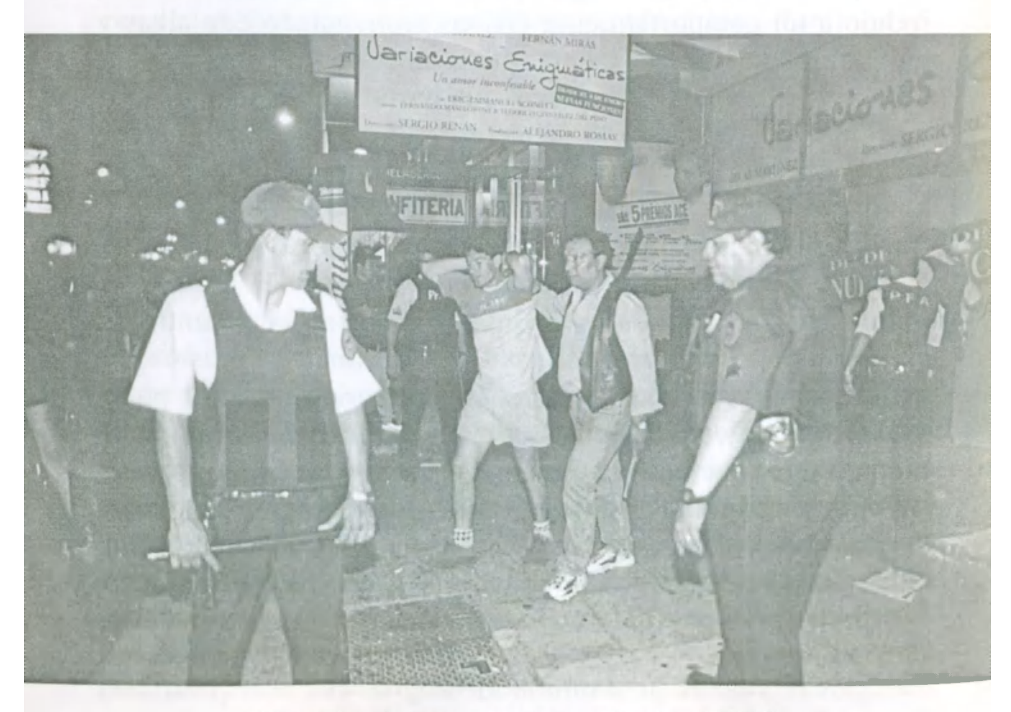
simultáneo de la desregulación de las obras sociales controladas por los sindicatos. Esta última medida no se relacionaba directamente con el ajuste fiscal, sino que fue acordada con el FMI por el equilibrio de las cuentas públicas y el pago de intereses de la deuda externa. Para los sindicatos, incluidos los dirigentes de la CGT "oficial", estas medidas fueron la instancia definitiva para colocarse en la oposición al gobierno. El descontento popular y el deterioro de la coalición gobernante crecieron en un contexto de estancamiento económico y crisis financiera, que se reflejó en la derrota electoral de la Alianza en septiembre de 2001.

La división sindical refleja los cambios sociales de las últimas décadas. Hasta mediados de los setenta la Argentina era un país en vías de industrialización, con pleno empleo y una trayectoria secular de crecimiento económico, basada en la expansión del mercado interno, que alentaba los ideales de progreso de las mayorías, pese a la crónica inestabilidad política expresada en recurrentes golpes de Estado. Pero el modelo instalado en el último cuarto de siglo, basado en la apertura y en la dependencia de los flujos de inversión financiera externa, indujo a un comportamiento cíclico pronunciado con alzas y caídas productivas recurrentes y una tendencia al estancamiento económico en el largo plazo, que hasta ahora no ha sido revertida. El reflejo de este modelo en el plano social muestra los perfiles de un cuadro ya clásico en América latina: incremento de las desigualdades como contrapartida de la concentración del ingreso, crecimiento de la pobreza, de la subocupación y la desocupación.

En este nuevo modelo, sindicatos y empresas encontraron un límite para sostener su dinámica tradicional de presión sobre el Estado para obtener beneficios sectoriales. Límite puesto por la emergencia de un actor clave constituido por inversores financieros externos que, a través de la presión ejercida para el cumplimiento de los compromisos derivados de la voluminosa deuda externa, viene a disputar los excedentes que en el antiguo modelo económico se repartían según la puja distributiva interna. Este nuevo actor influye y opera internamente a través de su articulación con el *establishment* financiero local, y de un predominio ideológico que se expresó con fuerza durante los noventa, que explica la orientación favora-

ble a la reducción del déficit público y del gasto social y reformas neoliberales como privatización de empresas estatales, flexibilización laboral y eliminación de controles institucionales para el ingreso/egreso de capitales.

Tanto para la CGT oficial como para la disidente, sus orientaciones las llevan a la articulación política con el PJ, fieles a la tradición peronista, expresada en acuerdos explícitos con legisladores de extracción sindical. En cierto sentido, la dispersión del PJ recubre el corte entre ambas CGT, aunque la fluidez de tendencias determina la inestabilidad de las coaliciones. Sin embargo, la dispersión del PJ no era el único factor de escisión entre ambas CGT, sino que éste se agregaba a diferencias de estrategias frente al gobierno. La CGT oficial, como lo reveló el tratamiento de la reforma laboral, negoció con el gobierno a través del *lobby* parlamentario y dialogó directamente con funcionarios y operadores políticos. Esta estrategia contó con interlocutores en la Alianza, que proseguían el clásico intercambio entre el aporte de legitimidad a la acción estatal y el de recursos para los sindicatos. Por el contrario, la CGT disi-



Detenciones durante el 19 de diciembre de 2001.

dente encaraba sus relaciones con el gobierno a través de movilizaciones y medidas de fuerza que buscaban canalizar el descontento y los reclamos sociales, combinando las modalidades de acción de las restantes centrales: el estilo de lucha y movilización social de la CTA, y la articulación política de la CGT oficialista con el PJ y eventualmente la Alianza.

En el tramo final del gobierno de la Alianza, la CTA encaró la formación de una coalición política en torno al Frente Nacional contra la Pobreza —FRENAPO—, mediante la recolección de firmas en apoyo de un seguro de desempleo y formación para los desocupados. La iniciativa contó con un gran respaldo popular y, a mediados de diciembre de 2001, la central comunicó que habían alcanzado a recolectarse 3 millones de adhesiones. A sólo cuatro días de finalizada esa convocatoria, una movilización popular en la que prevalecía la consigna "Que se vayan todos" impuso la renuncia del presidente De la Rúa. Estos hechos marcaron no sólo el fin de la convertibilidad de la moneda, sino también la crisis del modelo neoliberal prevaleciente desde 1989.

Curiosamente la CTA, que había batallado duramente para construir una coalición política capaz de promover el cambio político a través de la movilización popular, pareció ajena a ésta y fue sobrepasada por los acontecimientos del 19 y 20 de diciembre de 2001. Entre los protagonistas de estos acontecimientos se ubican, sin duda, los nuevos actores sociales surgidos, muchos de ellos, durante la era neoliberal.

Un contexto político diferente

Pese a la profundidad de la crisis política el sistema de partidos se recompuso parcialmente y en mayo de 2003 asumió un nuevo gobierno constitucional que adquirió rápidamente una fuerte legitimidad frente a la opinión pública. La base de esta legitimidad social combinó la recurrencia a formaciones políticas tradicionales, como el PJ, y un conjunto de medidas gubernamentales alineadas con las demandas de cambio de la sociedad. Entre estas medidas cabe citar la renuncia y remoción de varios jueces de la Corte Suprema de Justicia; la derogación de las leyes que suspendieron los juicios contra los milita-

res de la dictadura de 1976-1983; la reversión del foco de la política de seguridad sobre los aparatos policiales corruptos; la gestión eficaz de la política económica, que posibilita una recomposición lenta pero continua de la demanda y el consumo internos; la aplicación de un programa de subsidios masivos para proveer medios de subsistencia a los pobres.

Sin embargo, resulta difícil pronosticar la continuidad de este favorable clima político, sobre todo porque la representación parlamentaria del gobierno es minoría dentro del propio partido que lo sostiene, donde prevalecen fuerzas susceptibles de presión y cooptación por parte de la derecha económica y política, sostenedoras del modelo neoliberal prevaleciente en los noventa. Es decir, la legitimidad social alcanzada por el gobierno actual a través de sus políticas no se sostiene sobre una mayoría parlamentaria sino que ésta con frecuencia más bien las cuestiona o puede llegar a cuestionarlas, otorgando una gran fluidez al sistema político que, tal vez, afecte la estabilidad gubernamental y la propia salida de la crisis.

Pero la situación hacia fines de 2003 muestra un giro notable de las tendencias del ciclo económico, que lo sitúan en una fase claramente ascendente y contrastante con las condiciones negativas que habían prevalecido en la segunda mitad de los noventa y hasta abril de 2002. La economía argentina registra una recuperación continuada en el último año y medio, y los pronósticos son coincidentes en augurar una prolongación de esta tendencia. Esta apreciación se basa en las condiciones macroeconómicas internas, cuyo equilibrio fue alcanzado por medio de una gestión eficaz de las políticas económicas, y externas, a partir de los acuerdos logrados con los organismos multilaterales de crédito que ofrecen una base para la renegociación de la deuda con los acreedores externos. Este clima de bonanza económica y de pronósticos favorables para el corto y mediano plazo no se registraba en la Argentina desde hacía más de diez años.

Pese al cambio notable de las expectativas económicas, la herencia social dejada por las políticas neoliberales de los noventa no puede ser más devastadora: más de la mitad de la población sumida por debajo de la línea de pobreza y una elevada tasa de desempleo. Esta combinación contrasta con la experiencia histórica de un país en el cual prevalecía, hasta media-

dos de los setenta, un ideal de progreso económico indefinido. Este contraste genera poderosos condicionamientos para las expectativas sociales centradas en la desigualdad de la distribución del ingreso, en un contexto en que pese a las expectativas económicas favorables, la mayoría de los diagnósticos coincide en las dificultades objetivas para mejorar en el corto plazo la distribución del ingreso, mitigar la pobreza y reducir drásticamente el desempleo. Los pronósticos difieren en la escala de tiempo requerida para superar estos problemas, pero ninguno de ellos fija plazos inferiores a una década en el mejor de los casos y con el supuesto de un crecimiento económico continuo.

UNA NUEVA CONFIGURACIÓN SOCIAL

En este nuevo contexto los sindicatos ya no constituyen los actores centrales de las protestas y reclamos, sino que aparecen desplazados por nuevos movimientos sociales cuyo surgimiento se dio durante la primera crisis del modelo económico instalado durante la pasada década en la Argentina. La emergencia de la pobreza y el desempleo masivos, los aspectos salientes de la cuestión social contemporánea en el país, sirve para marcar el origen de los nuevos movimientos sociales como respuestas a la aplicación del modelo neoliberal. Aunque estos movimientos se conciban a sí mismos en continuidad con otros preexistentes, en particular con los movimientos por los derechos humanos, el destino de sus reclamos y el sentido de las construcciones sociales que emprenden se afirman centralmente en contraposición al "modelo".

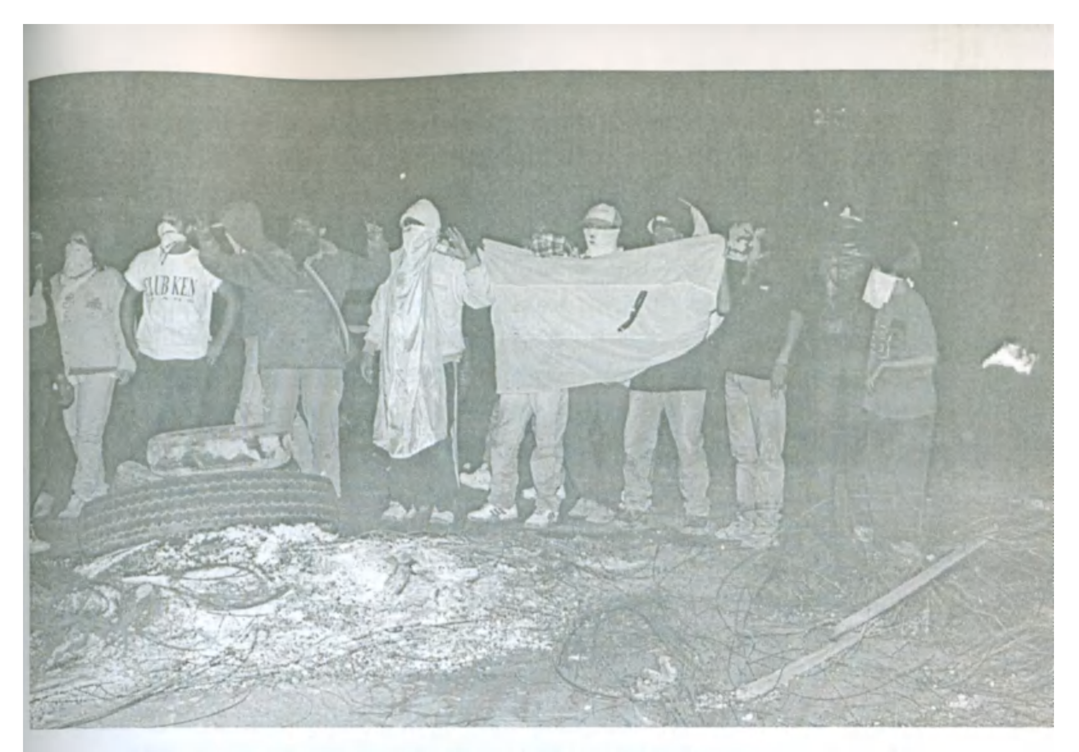
El primero de esos movimientos, nucleado en torno a los clubes de trueque, fue definido por sus promotores como una red de economía alternativa a la economía formal, y surgió en 1995, coincidente con el momento de mayor desocupación. Los valores de cooperación y de intercambio recíproco y solidario que sostenían las redes de trueque inscribían una verdadera contracultura frente al individualismo y la competencia valorizados por el neoliberalismo prevaleciente en los noventa. El crecimiento casi exponencial de las redes de trueque hasta 2002, paralelo al incremento de la pobreza, llegó a incorpo-

rar varios millones de personas en este tipo de intercambios. Sin embargo, hacia mediados de ese año las redes colapsaron, por efecto sin duda de su crecimiento descontrolado entre diciembre de 2001 y julio de 2002, y sólo persisten hoy algunos clubes desconectados entre sí y con escasos intercambios internos, al menos en comparación con la fase de auge que precedió su colapso.

En 1997 se registraron las primeras puebladas con la forma de cortes de ruta realizadas por "piquetes" de vecinos, en zonas como Cutral-Co, en Neuquén, y General Mosconi y Tartagal, en Salta, afectadas por el desmantelamiento de las instalaciones de la empresa YPF a raíz de su privatización. Estas formas de lucha se difundieron más tarde a través de organizaciones de desocupados consolidadas regionalmente al principio y luego coordinadas a través de todo el territorio nacional, incorporando a los más afectados por el modelo neoliberal. Cabe anotar un aspecto significativo: el inicio de los "piquetes" se vincula menos con las privatizaciones que con su secuela posterior, ya que las protestas se iniciaron algunos años más tarde que aquéllas.

El desarrollo de las organizaciones de desocupados es paralelo a la política estatal de compensar la desocupación mediante subsidios transitorios, a cambio de una contraprestación laboral en emprendimientos municipales, enmarcados en el programa Plan Trabajar. Si bien los subsidios estaban destinados a beneficiarios individuales, las organizaciones de desocupados se ubicaron como mediadores para su canalización, y encabezaron las reivindicaciones y reclamos colectivos para su continuidad y ampliación.

Entre 1996 y 1998 pueden fecharse las primeras experiencias de empresas recuperadas por sus trabajadores, que luego se integrarían en un movimiento más amplio. Se trata de empresas abandonadas por sus propietarios o en proceso de quiebra, cuyo cierre pone en riesgo de desempleo a la totalidad del personal de esos establecimientos. La ocupación de empresas se hizo cada vez más frecuente, sobre todo a partir de 2001, cuando los trabajadores de varias de estas firmas comenzaron a organizarse en un movimiento difusor de la práctica de la "recuperación". Desde la crisis institucional del 19 y 20 de diciembre de 2001, las experiencias de recuperación de empre-



Piquete en Cutral-Co, 1997.

sas se multiplicaron, a favor de la profunda deslegitimación del modelo neoliberal. Y es probable que esta deslegitimación sea lo que habilita el cuestionamiento o, al menos, la restricción al derecho de propiedad concebido como principal o prioritario con respecto a cualquier otro.

Finalmente, a partir de la crisis institucional de diciembre de 2001, surgieron las asambleas barriales, organizadas espontáneamente por los vecinos de la ciudad de Buenos Aires y de otras grandes urbes del país, en demanda del cambio del sistema político. Este reclamo radicalizado, expresado en la consigna "Que se vayan todos", se sostuvo sobre la base de movilizaciones callejeras y reuniones periódicas barriales donde se discutía una amplia agenda de temas y problemas. En esas discusiones se promovían los principios de una democracia no delegativa y la acción directa, la autonomía con respecto a formas organizativas externas, la horizontalidad en la toma de decisiones. Las asambleas se volcaron paulatinamente hacia actividades vinculadas con la organización de servicios sociales y culturales para el barrio de inserción, desde compras comunitarias hasta la instala-

ción de merenderos, el impulso de emprendimientos productivos, talleres de capacitación, ciclos de cine o grupos de estudio.

Estos movimientos se articularon entre sí, más allá de las diferencias de origen social de sus miembros, en redes constituidas a partir de actividades comunes, o a través de lazos partidarios transversales. Las asambleas barriales fueron las más renuentes a facilitar su control externo por partidos políticos o sindicatos, mientras que las organizaciones de desocupados fueron escindiéndose paulatinamente en grupos controlados por partidos políticos por un lado y grupos autónomos por el otro. En las empresas recuperadas, la conformación de colectivos de trabajo previos a la acción externa de otras organizaciones o partidos facilitó al mismo tiempo su autonomía y una vinculación relativamente sólida con ellos en función de las necesidades y los recursos demandados por los trabajadores.

Más allá de las metas de los movimientos sociales, el rasgo compartido es su carácter de respuesta a la crisis. Los movimientos de desocupados y de trabajadores de empresas recuperadas constituyen respuestas a la crisis económica y al desempleo masivo; el movimiento de asambleas barriales surgió en el seno de una profunda crisis política.

La meta original y común de las organizaciones de desocupados y de los trabajadores de empresas recuperadas fue la de acceder a medios de subsistencia para sus miembros. Esta meta no es sólo económica sino también política, pues más allá de la demanda de medios de subsistencia, la lucha de estos actores fue emprendida en pos de su reconocimiento social y político y en nombre del derecho al trabajo, que tiene rango constitucional. Estas luchas se inscriben en continuidad con las de los movimientos que promueven la ampliación de la democracia y del espacio de los derechos, pero además de este componente "institucionalista", también se trata de una meta política más radical. Estas acciones también apuntan a la modificación de las reglas básicas de funcionamiento de la sociedad argentina como sociedad capitalista: de la regla que define la inserción social a través del trabajo para acceder a los medios de subsistencia, y de la regla que establece el control por parte de una minoría social del acceso a los medios de producción. Los conflictos en torno a la primera de esas reglas comprometen sobre todo la acción de las organizaciones de des-

ocupados, mientras que la segunda es colocada en el foco de acción de los trabajadores de empresas recuperadas.

El horizonte de los movimientos de desocupados

La situación actual es más compleja que la que afrontaron los movimientos de desocupados en sus orígenes. Por un lado se acrecentó considerablemente su base de reclutamiento, ya que los desocupados suman hoy varios millones de personas más que en 1996-1997, lo cual supone una ampliación objetiva de su espacio de acción. Por otro lado, existe una diferencia crucial de las políticas gubernamentales actuales con las aplicadas en la época de emergencia del movimiento: mientras hoy se asignan subsidios masivos de manera regular y permanente, los subsidios de la segunda mitad de los noventa eran puntuales, pues cubrían una proporción mucho menor de desocupados, y esencialmente transitorios. Fue el carácter puntual y transitorio de los subsidios el que favoreció la organización de los desocupados y su práctica de reclamo mediante piquetes: posibilitó la canalización selectiva de subsidios focalizados hacia los grupos organizados que reclamaban, en tanto que por su carácter transitorio, limitado a tres o seis meses, estimulaba la movilización periódica de los desocupados. Pero, pese al carácter masivo y regular de los subsidios actuales, no son universales sino que se orientan a los desocupados jefes y jefas de hogar, y dejan a un lado a los desocupados que no acreditan esta condición. Por esto posiblemente en la composición de muchos piquetes se registren muchos jóvenes que, como han señalado algunos analistas de estos movimientos, no son alcanzados, o lo son en menor medida, por la política de subsidios.

La descripción esbozada muestra un cuadro complejo en el que al mismo tiempo que se registran hoy mejores condiciones económicas, que disminuyen o, al menos, acotan el desempleo, y que los subsidios por desempleo se masificaron y regularizaron, sin embargo, éstos no cubren a todos los desocupados. Además, la escala de los movimientos de desocupados es reducida en comparación con la magnitud del desempleo. La capacidad de movilización de las organizaciones piqueteras no

supera actualmente las 100 mil personas (posiblemente más, si se aceptan las estimaciones oficiales que cifran en el doble de esa cantidad los subsidios canalizados actualmente por esas organizaciones), mientras que la cantidad de desocupados sin subsidio alcanzó, en octubre de 2003, a unas 2 millones de personas. Esto implica una base considerable de reclutamiento y movilización para las organizaciones piqueteras, pese a la mejoría de las condiciones económicas generales.

En suma, pese al cambio registrado en las condiciones del contexto, subsisten condiciones "objetivas" para la reproducción de las organizaciones de desocupados en los mismos términos que les dieron origen: la posibilidad de ampliación del movimiento a través del reclamo y la movilización para acceder a subsidios. El significado de "reproducir las condiciones que originaron el movimiento" puede ser interpretado en términos de la estrategia de "grupo en fusión", que busca recrear de modo permanente la identidad de origen[2].

Pero la estrategia de "grupo en fusión" encarada por algunas organizaciones de desocupados es sólo una entre otras. Por un lado, varias organizaciones de desocupados encaran emprendimientos productivos autogestionados, como una práctica destinada a superar su dependencia de los subsidios. Por otro lado, diversos actores políticos con representación parlamentaria y una organización sindical como la CTA promueven políticas de redistribución de ingresos. Algunas se orientan al aumento en el monto de los subsidios actuales y a la ampliación de sus destinatarios, como la propuesta de la CTA de un seguro de empleo-formación para los desocupados jefes de hogar con un monto sustancialmente superior al de los subsidios actuales, y subsidios complementarios que universalicen el salario familiar —en especial ingresos por hijos en edad escolar—. Una propuesta de este tipo, de implementarse, supone un piso diferente, más elevado, para la demanda salarial de los sindicatos.

Otra propuesta, inspirada en el filósofo político Philippe van Parijs, gira en torno a un ingreso básico ciudadano univer-

[2] La noción de "grupo en fusión" fue desarrollada por J. P. Sartre en su *Crítica de la razón dialéctica*. Una intervención reciente de Emilio de Ipola (2003) nos aportó esta referencia.

sal, que garantice el acceso a los medios de subsistencia para todos. Esto involucra un cambio radical en una de las reglas básicas de la sociedad, ya que supone sustituir la inserción social a través del trabajo por el acceso universal a los medios de subsistencia. Aunque se han discutido la oportunidad, la posibilidad objetiva, la dificultad de instrumentación y los alcances redistributivos de esta reforma, que se irían atenuando con el crecimiento económico, no cabe duda de que su implementación implicaría una reformulación de todo el sistema de seguridad social y de las políticas sociales. Y promovería un cambio en las orientaciones de los actores tanto sindicales, al subir el piso para la negociación salarial, como de las organizaciones de desocupados al suprimir un factor central de su movilización.

Estas diferentes estrategias formuladas para garantizar el acceso a los medios de subsistencia indican hasta qué punto se ha ampliado el espacio de proyectos políticos para las organizaciones de desocupados y en qué medida su presencia estimu-



Columna de la CTA durante la movilización de mayo de 2002.

la el debate sobre la redistribución de ingresos, y han crecido también sus posibilidades de establecer alianzas políticas con otros actores.

El horizonte de los trabajadores de las empresas recuperadas

Algunos de los proyectos surgidos en el movimiento de trabajadores de empresas recuperadas siguen en parte los lineamientos expuestos, pero abren un espacio de debate diferente. Ante el nuevo contexto de crecimiento económico, la estrategia de "grupo en fusión", que busca recrear las condiciones originales de emergencia del movimiento, encuentra limitaciones. La recuperación de empresas fue una práctica adecuada en el seno de la crisis económica, que multiplicaba la deserción de los empresarios de sus establecimientos, pero en un ciclo de bonanza económica como el actual esa deserción se atenúa porque disminuyen los quebrantos. Obviamente, aun en la fase ascendente del ciclo económico, los quebrantos siguen registrándose y, por otro lado, también puede aplicarse una lógica en términos de escala: como la cantidad de empresas recuperadas por sus trabajadores es reducida —ya que no ascienden a más de 150 establecimientos en todo el país—, sigue existiendo un campo objetivo para seguir ampliando el movimiento por medio de la recuperación de nuevas empresas.

Sin embargo, la mejora económica estimula la formulación de estrategias diferentes enfocadas sobre el crecimiento de las empresas ya recuperadas, a favor del mejoramiento de las condiciones de mercado en diferentes actividades, o bien de estrategias que buscan capitalizar e institucionalizar los logros del movimiento. La estrategia centrada en el crecimiento de las empresas ya recuperadas encuentra un clima favorable no sólo en términos de la coyuntura económica, sino también en el ámbito político partidario, que ha ampliado la red de alianzas del movimiento, y también en el Estado, donde diversas agencias ofrecen apoyos y recursos de distinto orden, financieros, de formación y asistencia técnica, etc. En un contexto de crecimiento económico, los trabajadores enfrentan nuevos desafíos en la gestión de las empresas recuperadas, diferentes de los

que habían afrontado inicialmente vinculados con su mera subsistencia y preservación del puesto de trabajo.

Por otro lado, y a través de los miembros del movimiento que accedieron a cargos parlamentarios —locales y nacionales— en las últimas elecciones, la experiencia adquirida puede ser capitalizada a través de propuestas de renovación institucional y jurídica. Entre éstas se destaca la propuesta de reforma de la Ley de Quiebras, con el fin de garantizar la continuidad de la producción de empresas en riesgo y el acceso de los trabajadores a los medios de producción.

Aunque la motivación inicial para la recuperación de empresas fue la de sostener el acceso a medios de subsistencia, mediante la conservación del puesto de trabajo en un contexto de desocupación masiva, la práctica de los trabajadores los llevó mucho más allá. El acceso a los medios de producción por parte de los trabajadores constituye un verdadero "escándalo" cultural, precisamente porque apunta a modificar la otra regla de funcionamiento del sistema capitalista. Posiblemente sea esto lo que suscita una enorme expectativa social sobre un movimiento reducido en efectivos y que se extiende a poco más de un centenar de empresas.

El modelo cultural propuesto por estos trabajadores para el acceso a los medios de producción difiere del modelo prevaleciente que privilegia al empresario capitalista individual. Este modelo impregnó diversas propuestas para el desarrollo de "microempresas", incorporadas en programas sociales promovidos por los organismos multilaterales de crédito durante los noventa. Estos programas buscaron ofrecer mecanismos compensatorios para los problemas, supuestamente transitorios, provocados por la "modernización" y las denominadas reformas de mercado, facilitando el acceso a medios de subsistencia para la población afectada por el desempleo y la pobreza. La pequeña escala de los emprendimientos encarados por esos programas y sus contenidos de política social compensatoria terminaron configurando su carácter de "programas para pobres", en el que el molde "empresarialista" aparecía como excesivo para actividades destinadas a la pura subsistencia de quienes las encaraban, que dudosamente y con muchas dificultades podrían alcanzar, algún día, el rango de "empresas".

El acceso a los medios de producción orienta, casi "natural-



Obreras de la empresa recuperada Brukman.

mente", el establecimiento de redes de alianzas del movimiento con los otros actores colectivos que accedieron a la propiedad social, en particular con el movimiento cooperativo. Pero esta alianza encuentra dificultades en el marco jurídico institucional que ha regulado tradicionalmente a las cooperativas, y que las sujeta a la auditoría estatal a través de una agencia específica. Éste genera en ocasiones un bloqueo político a la formación de nuevas cooperativas de trabajo, la forma institucional a la que han apelado con mayor frecuencia los trabajadores de empresas recuperadas para constituirse como sujetos jurídicos. Pero esto tiene un carácter meramente instrumental para acceder a la posesión de los medios de producción, es decir, no ha sido el ideal del cooperativismo el que los condujo hasta allí e, incluso, los trabajadores de empresas recuperadas afrontan dificultades para adecuar sus modalidades de organización —asambleístas, participativas e igualitarias, en su mayoría— a la estructura formal estatutaria de las cooperativas, que impone pautas de funcionamiento más rígidas y jerárquicas.

En suma, el modelo cultural de acceso a los medios de producción propuesto por los trabajadores de empresas recuperadas difiere de los prevalecientes en el seno de la economía social, tanto del molde individualista de los programas asistenciales para "microemprendedores" como del molde asociativo de las antiguas cooperativas.

El horizonte de las asambleas barriales

La recomposición parcial del actual sistema de partidos que posibilitó la salida electoral reciente no garantiza un horizonte político estable. La reactivación en diciembre de 2003 del juicio a ex senadores involucrados en sobornos para la aprobación de la reforma laboral de 2000 augura una profundización de la crisis de los grandes partidos, el gobernante PJ y la UCR. La confirmación de la existencia de un esquema de corrupción en el Senado nacional viene a legitimar retrospectivamente el reclamo de las asambleas barriales de "que se vayan todos". Pero, como se ha señalado, el gobierno extrae buena parte de su legitimidad de una orientación decidida en el rumbo señalado originalmente por las asambleas. Es decir, el cambio de contexto es decisivo e impone una redefinición de las metas de las asambleas que difícilmente involucre una participación directa en el sistema de partidos, ya que eso implica pérdida de autonomía, un valor central del movimiento, y en el límite su desaparición. Como sostiene Peruzzotti, ante una situación como la actual, en la que la acción de gobierno también se "despega" de la acción partidaria, uno de los riesgos latentes reside en la posibilidad de recaer en la tradición populista que vincula directamente al gobernante con su "pueblo", y que desemboca en una suerte de neocorporativismo.

Más bien el rol de las asambleas sólo podría ser el del escrutinio permanente del sistema por medio del cuestionamiento del monopolio partidario y de las fronteras que éste establece sobre la política. Y éste es el rol que ellan se han asignado tanto a través de movilizaciones orientadas sobre las grandes cuestiones nacionales, como en sus acciones sobre el espacio local. Es en este terreno en el que las asambleas encuentran, casi "naturalmente", a los otros movimientos sociales, tanto

los surgidos recientemente —piqueteros y trabajadores de empresas recuperadas— como los de mayor tradición —el movimiento de derechos humanos y diversos movimientos culturales—.

En cuanto al sistema político, el movimiento de asambleas barriales aparece como un espacio social de deliberación, activismo y crítica. En relación con el Estado, interpela de modo permanente a los funcionarios sobre sus responsabilidades y acciones, y también participa críticamente en las deliberaciones sobre presupuesto participativo y Ley de Comunas en la Capital Federal. Respecto de los movimientos piqueteros y trabajadores de empresas recuperadas, apoya solidariamente sus acciones y al mismo tiempo articula emprendimientos conjuntos en el seno de la economía social.

En cualquiera de estas interlocuciones hacia la política y la sociedad, la autonomía radical de las asambleas se destaca como su valor central. Ésta es la dificultad que encuentran los militantes partidarios que siguen participando en las asambleas barriales con los viejos esquemas de integración en un "frente social": la vocación de "control" u "orientación" sobre estos espacios deliberativos se revela, finalmente, como una pasión inútil. Pero en cierto sentido, también, la autolimitación de las asambleas para integrar el sistema político y el Estado indica los límites de la politización de la sociedad civil. Ésta sólo puede sostenerse en un proyecto inacabado, una utopía, de transformación permanente de la sociedad y de la cultura.

EL HORIZONTE SINDICAL FRENTE A LOS CAMBIOS CONTRACTUALES Y DE ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

Durante el último cuarto de siglo la crisis del mercado de trabajo se descargó particularmente sobre la figura del asalariado dependiente contractualmente y subordinado organizativamente, que configuraba la base social sobre la cual los sindicatos en la Argentina erigían su representación y orientaban su acción de clase. Sobre esa figura típica se había edificado también un conjunto de garantías jurídicas expresadas en las instituciones del derecho del trabajo, tanto individual como colec-

tivo, que tenían como finalidad principal equilibrar las chances de los más débiles, los trabajadores, con las de los más fuertes, los empleadores. A través de la aplicación de políticas "flexibilizadoras" del mercado de trabajo, el Estado, particularmente durante los noventa, tendió a favorecer las estrategias empresariales que promovieron la continuidad de la tarea iniciada por la dictadura militar en 1976, en nombre de la competitividad y la inserción de la Argentina en la globalización. ¿Cómo afectó a los sindicatos la erosión de las garantías jurídicas del trabajador asalariado? De varias maneras.

Segmentación

En primer lugar, los trabajadores asalariados tendieron a escindirse entre quienes seguían poseyendo garantías contractuales vinculadas con la protección social (servicio de salud, aportes previsionales, indemnización por despido y otras), y quienes no contaban con esas garantías y cuyo salario quedaba desvinculado de los institutos de protección: ésta fue la vía de la precarización salarial.

La erosión de las garantías jurídicas del trabajo no es nueva, y afectaba tradicionalmente a los trabajadores de actividades en las que prevalecía el trabajo "no registrado", como el servicio doméstico y el trabajo agropecuario, también la construcción y ramas industriales como las confecciones. Pero durante los noventa, estas formas precarias de empleo se extendieron a todos los sectores de la actividad económica, a favor de la habilitación legal de contratos "flexibles", particularmente a partir de la promulgación de la Ley de Empleo de 1991. Como al mismo tiempo el Estado, a instancias de una estrategia de "desregulación" de los mercados, debilitó los controles sobre la aplicación de las normas laborales en los lugares de trabajo, restando recursos a la inspección del trabajo, por ejemplo, se generó un clima habilitante de la "flexibilidad" laboral. Esto redujo la cobertura sindical a los trabajadores asalariados formalmente registrados, en tanto que la mayor parte de los puestos de trabajo creados durante los noventa carecieron tanto de garantías jurídicas como de cobertura sindical.

Este proceso fue notorio en los sindicatos de industria, en

los de las empresas de servicios públicos, afectadas además por su privatización que diezmó el número de afiliados, y hasta en los sindicatos de los propios organismos estatales, en los que a instancias de las reformas del sector público fue creciendo una masa considerable de contratados precarios, sin garantía de estabilidad ni cobertura de servicios sociales y previsionales.

Subcontratación

En segundo lugar, los cambios organizativos de las empresas favorecieron la "terciarización" o "externalización" de actividades a través de la subcontratación. Esta figura de un trabajador subordinado organizativamente a una empresa, pero dependiente contractualmente de otra, constituía algo típico en ciertas actividades como la construcción, donde es común la constitución de redes de subcontratistas, o el trabajo agrario, como por ejemplo en las actividades de cosecha, y también era muy habitual en la prestación de ciertos servicios empresariales como los vinculados con el catering, la seguridad o la limpieza.

Durante los noventa la subcontratación se extendió a todos los sectores de actividad, a favor tanto de nuevas estrategias empresariales de organización del trabajo como de la erosión del principio jurídico de solidaridad entre empresas que determinaba la igualación de las condiciones de trabajo del personal subcontratado. La interpretación de los jueces de la Corte Suprema en un *leading case* de 1993, que rechazaron el principio de solidaridad entre empresas con actividades diferenciadas, posibilitó que en adelante numerosos empleadores se desentendieran de las garantías jurídicas de protección del trabajo, que fueron descargadas en las empresas subcontratadas. Esta diferencia entre personal contratado directamente y con "garantías máximas" y personal subcontratado con "garantías mínimas" tendió a segmentar a los trabajadores según un modelo "centro/periferia", afectando su identidad colectiva, el establecimiento de lazos comunes entre ellos y el sentido de pertenencia sindical.

Nuevas formas de gestión

Una tercera vía de debilitamiento de la representación sindical se produjo a través de las nuevas formas de gestión empresarial, que implicaron una competencia directa con los sindicatos por la lealtad de los trabajadores. En nombre de la autonomía, la delegación en la toma de decisiones —*empowerment*—, el aumento de la responsabilidad en el puesto, etc., en varias empresas se buscó forjar una nueva "cultura de empresa" tendiente a involucrar a los trabajadores en la gestión.

En términos prácticos, esto implicó el pasaje de numerosas capas de trabajadores, en especial los de supervisión y técnicos, a la categoría de personal "fuera de convenio", lo que implicó su automática desindicalización. Y en los casos en los que los sindicatos se involucraron en los cambios de gestión, tendieron a aceptar la competencia de lealtades con la empresa inscribiendo los postulados del nuevo *management* en los propios convenios colectivos, como por ejemplo en el de los mecánicos o en el de empleados de comercio, donde se incorporaron principios de conducta de los trabajadores vinculados con la "atención al cliente", tan caros a la nueva filosofía empresarial centrada en el consumidor.

Mercantilización

Por último, una de las vías de erosión de las relaciones de trabajo tradicionales fue la de desvincularlas del marco contractual del derecho del trabajo, incorporándolas en contratos de índole mercantil, esto es, reguladas por el derecho comercial, que, por principio, tiende a concebir en igualdad de condiciones a las partes del contrato. El componente de trabajo en estos contratos deja de ser su núcleo central de intercambio, que pasa a ser sustituido por el producto o resultado del trabajo, o por el "servicio" que presta. Aquí el trabajo se transmuta en una "prestación de servicios", al menos en los contratos donde puede localizarse una huella del significado tradicional de "trabajo", pero también es posible que esta huella se borre definitivamente en algunos contratos donde lo que se intercambia es un bien o una cosa. Esto último se observa claramente en los contratos de alquiler

de vehículos que rigen la prestación del servicio de taxis, en el que el trabajador aparece como quien "alquila un bien de capital" a un propietario que no aparece como empleador sino como "rentista". Esta incorporación del trabajo en contratos de índole mercantil puede reconocerse también en los contratos de prestación de servicios, tanto en el sector público como en el privado, en los que el trabajador debe proveerse por sí mismo su cobertura médica y previsional.

Esta mercantilización del trabajo es afín a la nueva filosofía empresarial sobre la "empleabilidad", que tiende a concebir a los trabajadores *sub specie* "empresarios de sí mismos", como detentadores de un *portafolio* de competencias específicas negociables individualmente por un ingreso o remuneración monetaria en el mercado. Aquí, el desplazamiento del trabajo asalariado, como un estatus jurídico sobre el que descansan garantías y protecciones legales y sobre el que se erige la representación sindical, se completa definitivamente y es sustituido por la propia figura del empresario.

DEL PLENO EMPLEO A LA CRISIS DEL MERCADO DE TRABAJO

Durante el último cuarto del siglo XX el sindicalismo en la Argentina registró un declive mayúsculo de su poder social, económico y político. Es posible que el apogeo alcanzado por el sindicalismo durante el gobierno peronista de 1973-1976, ese breve interregno civil entre dos dictaduras militares, haya acentuado su caída posterior. Pero no habría que asignar el declive sindical a su desplazamiento del poder, o no principalmente al menos, ya que en la década del ochenta recobró una presencia importante en el sistema político. Lo que puede identificarse en la base del declive sindical, en primera instancia, es la crisis del mercado de trabajo, cuyo origen puede situarse en la dictadura militar de 1976-1983, y su culminación y profundización inédita durante el período abierto a partir de mediados de la última década.

Las políticas económicas de la dictadura militar se enfocaron, entre otros objetivos, a reestructurar el mercado de trabajo, estableciendo regulaciones para limitar los aumentos de los salarios

reales y mecanismos de control y disciplinamiento de los trabajadores. Esto fue sostenido además por políticas represivas tendientes a inhibir la representación sindical en las empresas y lugares de trabajo, en tanto que se prohibió la actividad política sindical y la negociación colectiva. La incipiente crisis del mercado de trabajo no se tradujo en primera instancia en desempleo; de hecho, las tasas de desocupación abierta registradas durante el período de dictadura fueron particularmente bajas, correspondientes en general a lo que los economistas denominan desempleo "friccional", que refleja el breve lapso de tiempo en que los trabajadores dejan un empleo para ingresar a otro. Los primeros síntomas de la crisis pudieron identificarse más bien en el deterioro creciente de la calidad del trabajo de los ocupados, manifestado en el aumento de las tasas de subocupación —es decir, de aquellos que trabajan menos de 35 horas semanales—, de diversas formas de autoempleo, de los trabajos temporarios, en fin, del trabajo "no registrado" por las instituciones de seguridad y protección social.

Durante los ochenta, la desocupación aumentó con respecto a la década previa, y también continuó el deterioro de la calidad del trabajo. La crónica inestabilidad macroeconómica, traducida en crisis periódicas de producción provocadas por desequilibrios financieros originados en la deuda externa e, internamente, en una elevada inflación, tendió a deprimir los niveles salariales y, con ello, las expectativas de los trabajadores de retorno a las viejas buenas épocas previas a la dictadura militar, cuando los salarios eran relativamente elevados. El fin de los ochenta, caracterizado por procesos hiperinflacionarios que erosionaron en breve plazo los ingresos de la población, vino a subrayar el carácter de "década perdida" atribuida por los analistas a la situación económica argentina y latinoamericana.

En la primera mitad de los noventa, la estabilización alcanzada con la implementación de la convertibilidad de la moneda con el dólar suscitó renovadas expectativas de recuperación del empleo y de los salarios. Pero estas expectativas tuvieron corta vida, ya que hacia 1994 la tasa de desocupación abierta superó los dos dígitos y se mantuvo desde entonces en niveles elevados, desconocidos para un país que durante la mayor parte de su historia moderna había contado con un mercado de trabajo que funcionaba en condiciones de pleno empleo.

El "modelo" implementado en los noventa se fundó sobre un tipo de cambio fijo de la moneda, la apertura a las importaciones, la privatización de las grandes empresas de servicios públicos y una serie de reformas de mercado inspiradas en el denominado Consenso de Washington. El sostén principal de esta política económica fue la abundante provisión de crédito externo para cubrir los déficit del sector público, originados primero en los costos financieros y fiscales de las reformas, y luego para sostener el pago de intereses sobre la propia deuda contraída. Se trató de un modelo fuertemente inestable por su exposición al sistema financiero internacional y a sus movimientos cíclicos de corto plazo, que generaron sucesivos ajustes económicos internos en cada coyuntura crítica: el efecto "tequila" que siguió a la crisis mexicana de 1994, la crisis asiática de 1998, la devaluación del real en Brasil en 1999.

Las reformas del mercado de trabajo y del sistema previsional y la desindustrialización provocada por la competencia de las importaciones sobre la producción local generaron un considerable desempleo, que alcanzó niveles inéditos en la experiencia histórica. Además, se verificó una considerable precarización laboral, derivada de la desarticulación del salario de los institutos de protección y seguridad social. El desempleo y la precarización incidieron notoriamente en el crecimiento de la pobreza, que alcanzó también niveles inéditos para la experiencia histórica.

La mayoría de las reformas de mercado y la privatización de los servicios públicos y de la producción gasífera y petrolera se realizaron en la primera mitad de la década, en un contexto de estabilidad macroeconómica proporcionado por la convertibilidad 1 a 1 de la moneda local con el dólar, implementada en 1991. Si bien en los primeros años se observó una recuperación de la economía, en 1994 y 1995 se registró la primera gran crisis del modelo. Esta crisis se manifestó como una elevación abrupta de la tasa de desocupación abierta, que se triplicó en menos de dos años, al crecer de 6% de la población económicamente activa (PEA) en octubre de 1993 a 18% en mayo de 1995. A partir de 1995 la desocupación se mantuvo por encima de los dos dígitos y la pobreza tendió a crecer sistemáticamente hasta el año en curso, 2003.

Esta inédita experiencia de desocupación y su secuela de po-

breza extendida a vastos sectores de la población es traumática, pero ¿cómo afecta específicamente a los sindicatos? En primer lugar, disminuye considerablemente su base de reclutamiento de afiliados acotada tanto por la magnitud de desocupados como por la de trabajadores no registrados, "en negro" o clandestinos. En segundo lugar, disminuye la capacidad de negociación salarial de los sindicatos, que se ven obligados a morigerar sus demandas al respecto con el fin de preservar el nivel de empleo. Tercero, erosiona sus recursos financieros, ya que la disminución del número de afiliados sindicales afecta directamente los ingresos vinculados con la cuota sindical y las cotizaciones y contribuciones para las obras sociales que administran. Por último, afecta su capacidad de representación del mundo del trabajo, que se transforma y amplía "por fuera" de los sindicatos, y sus posibilidades de intercambio político con el Estado, que debe recurrir a otros interlocutores del mundo social para obtener consenso sobre sus políticas.

Es posible que este último aspecto constituya la gran novedad de los noventa, ya que si hasta entonces los sindicatos podían concebirse a sí mismos como los representantes exclusivos del mundo del trabajo, la erosión del trabajo asalariado originó la emergencia de nuevos actores, varios de ellos nucleados en torno a originales movimientos sociales.

BIBLIOGRAFÍA

Abós, Álvaro, *La columna vertebral. Sindicatos y peronismo*, Legasa, Buenos Aires, 1983.

Acuña, Carlos H. (ed.), *La nueva matriz política argentina*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1995.

Battistini, Osvaldo, "La negociación colectiva y la estructura sindical en Argentina (1988 -1998)", tesis de posgrado presentada en la maestría Ciencias Sociales del Trabajo, Centro de Estudios Avanzados, Universidad de Buenos Aires, 2000.

Beccaria, Luis, y Pedro Galín, "Competitividad y regulaciones laborales", III Congreso Nacional de Estudios del Trabajo de ASET, Documento de Trabajo N° 41, septiembre, Buenos Aires, 1996.

Bunel, Jean, *Pactos y agresiones. El sindicalismo ante el desafío neoliberal*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1992.

Cavarozzi, Marcelo, "Peronismo, sindicatos y política en Argentina", en *Historia del movimiento obrero en América latina*, tomo IV, Siglo XXI, México, 1984.

De Riz, Liliana, *Retorno y derrumbe: el último gobierno peronista*, Hyspamérica, Buenos Aires, 1987.

Etchemendy, S., y V. Palermo, "Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995)", *Desarrollo Económico* N° 148, enero-marzo, Buenos Aires, 1998.

Falcón, Ricardo, "La resistencia obrera a la dictadura militar", en Hugo Quiroga y César Tcach (comps.), *A veinte años del golpe. Con memoria democrática*, Homo Sapiens, Buenos Aires, 1996.

Fernández, Arturo, *Las prácticas sociales del sindicalismo*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1985.

Fernández, Arturo, y Raúl Bisio (comps.), *Política y relaciones laborales en la transición democrática argentina*, Editorial Lumen-Humanitas, Buenos Aires, 1999.

Galín, Pedro, y Marta Novick (eds.), *La precarización del empleo en Argentina*, CEAL/CIAT-OIT/CLACSO, Buenos Aires, 1990.

Gaudio, Ricardo, y Andrés Thompson, *Sindicalismo peronista / gobierno radical*, Folios/ Fundación F. Ebert, Buenos Aires, 1990.

Godio, Julio, *El movimiento obrero argentino*, Legasa, Buenos Aires, 1991.

James, Daniel, *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina 1946-1976*, Sudamericana, Buenos Aires, 1990.

Lozano, Claudio (comp.), *El trabajo y la política en la Argentina de fin de siglo*, Instituto de Estudios y Formación, CTA-EUDEBA, Buenos Aires, 1999.

Nun, José, y Juan Carlos Portantiero (comps.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Punto Sur, Buenos Aires, 1987.

Palermo, Vicente, y Marcos Novaro, *Política y poder en el gobierno de Menem*, Grupo Editorial Norma/ FLACSO, Buenos Aires, 1996.

Palomino, Héctor, *Movimientos sociales en Argentina. Asambleas: la politización de la sociedad civil*, en colaboración, Jorge Baudino Editor, Buenos Aires, 2003.

———, "Los efectos de la apertura comercial sobre el empleo y las relaciones laborales en Argentina", en *Nafta y Mercosur*, Grupo de Trabajo, Sujetos y Organizaciones Laborales de CLACSO, Buenos Aires, 2003.

———, "Argentina ¿después del diluvio?: los nuevos movimientos sociales", en colaboración con Ernesto Pastrana, en F. Calderón (ed.), *¿Es sostenible la globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 2003.

———, "El movimiento de empresas recuperadas", en colaboración, Cátedra de Relaciones del Trabajo, Revista *Sociedad* N° 20/21, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2003. Publicado en inglés como "The worker's movement in occupied enterprises: a survey", en *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Vol. 28, N° 55-56, 2003, 71-96.

———, "Las experiencias actuales de autogestión en Argentina. Entre la informalidad y la economía social", en *Nueva Sociedad* N° 184, Caracas, Venezuela, 2003.

———, "Sindicatos y sociedad civil en Argentina", en Aldo Panfichi (comp.), *Sociedad civil y gobernabilidad democrática en los Andes y en el Cono Sur*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

———, *Los sindicatos en la Argentina contemporánea*. Revista *Nueva Sociedad*, N° 169, Caracas, Venezuela, septiembre-octubre 2000.

———, "Las fronteras jurídicas y sociales del trabajo asalariado en Argentina. Un análisis de la jurisprudencia laboral 1993-97", en colaboración con Viridiana Díaz Aloy, *Sociologías*, N° 2, Universidad Federal de Rio Grande do Sul, 2000.

———, "Del pleno empleo al colapso. La evolución del mercado de trabajo en Argentina", en colaboración con Jorge Schvarzer, en *Encrucijadas*, N° 4, Universidad de Buenos Aires, 1996.

———, "Subsistemas emergentes de relaciones laborales en Argentina", en colaboración con Cecilia Senén González, en *Relaciones*, Universidad Metropolitana de México, 1996.

Peruzzotti, Enrique, "Emergencia, desarrollo, crisis y reconstrucción de la sociedad civil argentina", en *Cuadernos de Investigación*, Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2000.

Romero, Luis Alberto, *Breve historia contemporánea de Argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1994.

Schvarzer, Jorge, *La política económica de Martínez de Hoz*, Hyspamérica. Buenos Aires, 1988.

———, *Implantación de un modelo,* A-Z Editora, Buenos Aires, 1998.

Senén González, Santiago, y Fabián Bosoer, *La trama gremial: 1983-1989*, Corregidor, Buenos Aires, 1992.

———, *El sindicalismo en tiempo de Menem. Los ministros de Trabajo en la primera presidencia de Menem: sindicalismo y Estado (1989-1995)*, Corregidor, Buenos Aires, 1999.

Suriano, Juan, y Mirta Lobato, *La protesta social en la Argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003.

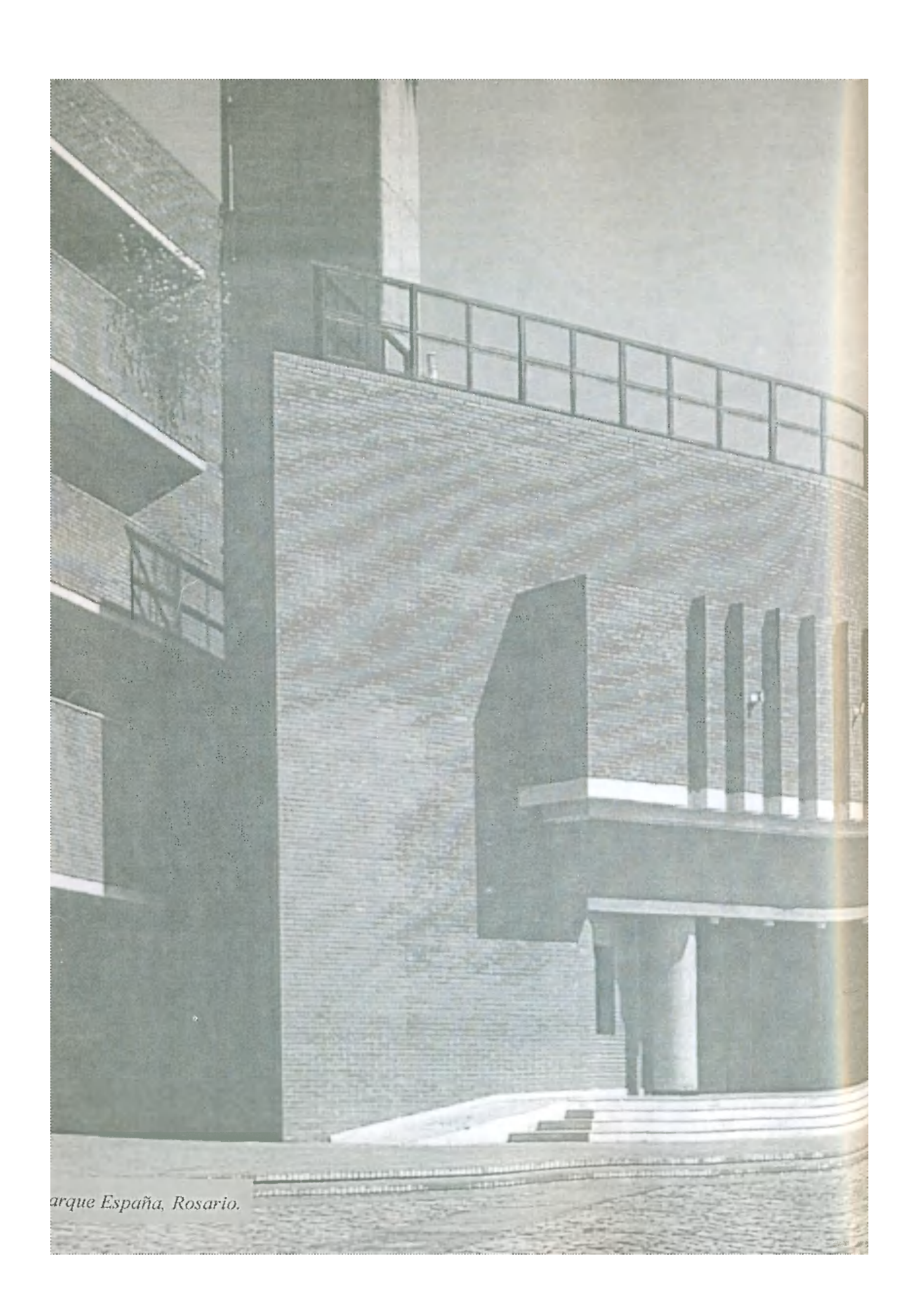
Torre, Juan Carlos, *Los sindicatos en el gobierno 1973-1976*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1983.

Villarreal, Juan, "Los hilos sociales del poder", en AA. VV., *Crisis de la dictadura argentina. Política económica y cambio social (1976-1983)*, Siglo XXI, Buenos Aires, 1985.

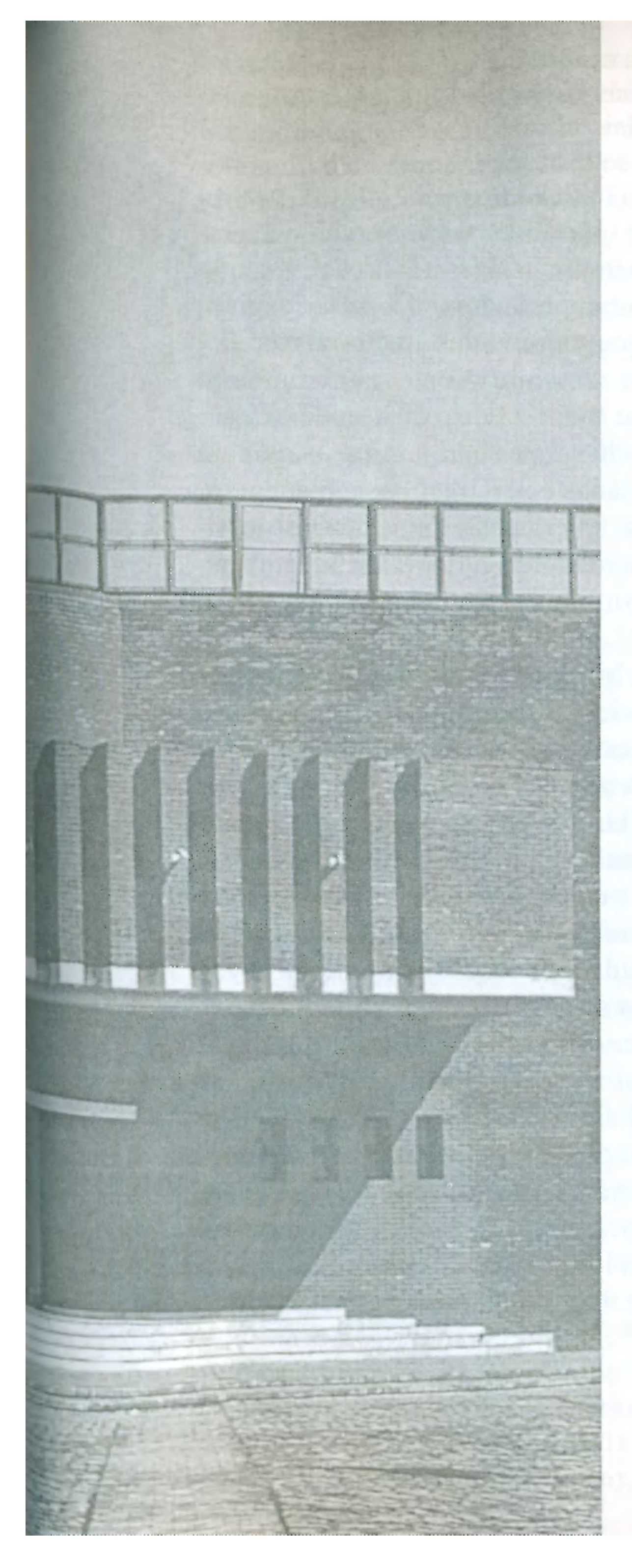
VIII

Fin de siglo urbano. Ciudades, arquitecturas y cultura urbana en las transformaciones de la Argentina reciente

por GRACIELA SILVESTRI y ADRIÁN GORELIK



arque España, Rosario.



La Argentina del siglo XX ha sido uno de los países de más alta urbanización del mundo. Por diferentes razones, la tendencia migratoria del campo a las ciudades y el incremento relativo de la importancia de éstas —y durante la primera mitad del siglo, especialmente de Buenos Aires— sobre el conjunto del país fueron constantes, convirtiéndose en uno de los grandes temas de análisis nacional. Más allá del juicio que esto pueda merecer, lo cierto es que en el período que aborda nuestro trabajo, el último cuarto del siglo XX, la cultura, la economía, la política y el conjunto de la vida social argentina han sido urbanas. Esto significa que, aun cuando no se haga explícito, la mayor parte de lo que se narra en otros capítulos de este libro transcurre en ciudades y, en particular, en algunas de las pocas principales, como Buenos Aires, Córdoba o Rosario.

Eso que se relata podría resumirse como un proceso de transformación enorme, complejo y multifacético, con alternativas sociales y políticas tan radicales que caben dentro del mismo pe-

ríodo la dictadura militar más sanguinaria de la historia nacional y el ciclo de democracia más largo y estable, episodios económicos de prosperidad y crisis terminales. Sin embargo, por detrás de todos esos cambios se reconoce, como un bajo continuo, el incremento de algunos indicadores, como los de pobreza y marginalidad. Se trata de una caída que José Nun caracterizó como el ingreso del país en un "subdesarrollo activo en lo económico y lo social: des-monetización, des-salarización, des-industrialización, des-ocupación, des-nacionalización, des-igualdad, des-protección, des-nutrición, de-crecimiento del producto, etc.", y en la que Beatriz Sarlo destaca la clausura de una identidad político-cultural de la Argentina, la quiebra de algunas cualidades "vinculadas con derechos, capacidades, disposiciones y posibilidades" que definieron el "ser argentino" en las primeras seis décadas del siglo XX: la alfabetización universal, la extensión de la ciudadanía y el pleno empleo.

Una caída acompañada a lo largo de los veinticinco años por el abandono estatal de cualquier rol progresivo en la producción y la redistribución económica, social y cultural; una debacle que comenzó con nuestro período de estudio, a la que las políticas de la dictadura militar a partir de 1976 y del menemismo durante la década del noventa dieron diferentes formas y diferentes impulsos, y que eclosionó en diciembre de 2001 con niveles de indigencia inauditos en el país, incluyendo sus zonas más ricas, como la ciudad de Buenos Aires, en cuyos barrios pobres y villas miseria se encuentran hoy idénticos indicadores que en la más sumergida región interior, rompiendo viejos mitos y fronteras: si hubiera "dos Argentinas", como se creyó durante buena parte del siglo XX, éstas no responderían a ningún orden geográfico simplemente dualista, "Buenos Aires/país" o "litoral/interior", ya que la riqueza y la pobreza, nunca tan polarizadas, se espejan hoy en una frontera móvil que atraviesa regiones y ciudades.

Volviendo entonces al razonamiento inicial, esto ocurrió principalmente *en* ciudades. Pero ¿qué sucedió *con* las ciudades en el marco de esos procesos de transformación y empobrecimiento? Ésta es la pregunta que tratará de develar nuestro capítulo: cómo se manifestaron en la ciudad y en la cultura urbana estos procesos, cómo se reconfiguró el paisaje urbano de

la Argentina, qué nuevas jerarquías de ciudades surgieron, cómo se reorganizaron internamente y qué nuevas relaciones trazaron con el territorio, qué transformaciones se produjeron en la cultura arquitectónica y en los imaginarios urbanos; especialmente, cómo una sociedad y una cultura urbana mesocráticas durante casi un siglo asumieron, en un breve lapso, la quiebra y la caída y, sobre todo, la aparición de la exclusión como un signo ya permanente en su vida cotidiana.

El interés de las preguntas se respalda a su vez en una premisa conceptual: lejos de ser un mero escenario para esta transformación, lugares donde contingentemente ésta ocurrió, las ciudades han tenido un papel activo en ella, definiendo sus modalidades y sus límites. Por lo tanto, saber algo más acerca de qué les sucedió a las ciudades debería significar un avance en el conocimiento de aquello que le ocurrió a la sociedad que vive en ellas y, si este capítulo resultara afortunado, del por qué. Para tentar esta aproximación, presentaremos en una primera parte un panorama general de las transformaciones de la red urbana y de la estructura interna de la ciudad y analizaremos, en la segunda parte, cuatro núcleos problemáticos que ponen en vinculación esas transformaciones con la cultura urbana, esto es, con el universo de acciones, ideas y representaciones sobre la ciudad: la ciudad como imagen de la política, la memoria como imaginario encarnado en la ciudad, el ambientalismo como práctica e ideología, y los discursos de las disciplinas profesional y culturalmente vinculadas con la ciudad, la urbanística y la arquitectura.

SISTEMA URBANO Y CIUDADES

Las transformaciones del sistema urbano argentino: ¿una oportunidad perdida?

En una serie de trabajos escritos entre finales de la década del ochenta y mediados de la del noventa, César Vapñarsky modificó radicalmente la visión que se tenía del sistema urbano argentino y que todavía perdura como lugar común. A través de una reelaboración notable de la información censal y de la realización de estudios demográficos y territoriales, mostró

un fenómeno que había pasado inadvertido: entre 1950 y 1980, mientras la aglomeración de Buenos Aires desaceleraba su crecimiento en relación con el crecimiento del país, las ciudades medianas (aglomeraciones urbanas de entre 50.000 y 1 millón de habitantes) experimentaban un crecimiento extraordinario. Más aún, dentro del conjunto de las ciudades medianas, las mayores, como Córdoba y Rosario, que se aproximaban entonces al millón de habitantes, luego de protagonizar el crecimiento entre 1950 y 1960, acompañaron el decrecimiento relativo de Buenos Aires, mientras que las medianas menores, entre 50.000 y 300.000 habitantes, a partir de 1960 crecieron y se multiplicaron. De modo que si en 1950 había quince ciudades medianas que tenían en conjunto menos del 16% de la población nacional, hacia 1980 había 45 cuya población llegaba al 30% de la nacional. Y si en 1950 Buenos Aires, con el 30% de la población nacional, duplicaba la del conjunto de las ciudades intermedias, en 1980 quedaban iguales. La población nacional podía así organizarse en un esquema tripartito, con un 30% en la aglomeración mayor, Buenos Aires, otro 30% en las ciudades medianas, y otro 30% en las ciudades menores a 50.000 habitantes y el campo abierto.

La mayor parte de las ciudades medianas nuevas, y especialmente las que más crecieron, estaban ubicadas fuera de la región pampeana; es la Patagonia, por ejemplo, la región que muestra el crecimiento urbano más espectacular. En 1950 no había ninguna ciudad intermedia, pero en 1980 ya había tres, Neuquén-Cipolletti, Comodoro Rivadavia y Trelew, y en 1991 cuatro más, Bariloche, Río Gallegos, General Roca y Viedma-Carmen de Patagones. Entre ellas, Neuquén-Cipolletti, que en 1991 superaba los 200.000 habitantes, multiplicó su población en todo el período 13,6 veces, y Bariloche, Río Gallegos y Trelew, más de 10 veces (ver cuadro 1).

Este análisis le permitió a Vapñarsky reemplazar aquella vieja imagen de la Argentina, canonizada en la figura de "la cabeza de Goliat", de Ezequiel Martínez Estrada, pero que ya había sido avanzada por un agudo crítico de las disparidades regionales como Juan Álvarez a comienzos del siglo XX: un país macrocefálico, con una ciudad única que crece a sus expensas. Esa imagen respondía cabalmente a la del sistema urbano imperante durante el período agroexportador, pero el de-

sarrollo industrial en la segunda mitad del siglo XX la había hecho caducar, produciendo una metamorfosis del sistema urbano. De tal modo, si bien el sistema urbano argentino sigue caracterizado por la *primacía* —cuando la población de una ciudad principal supera en más del doble la de la ciudad que le sigue y Buenos Aires, con casi 12 millones de habitantes en la actualidad, es diez veces mayor que la Gran Córdoba—, ya no puede decirse que sea un sistema *macrocefálico* —cuando la población de la aglomeración mayor supera a la población conjunta de las ciudades intermedias como ocurría en 1950—. Hacia 1980 Buenos Aires ya quedaba igualada por el conjunto de las ciudades intermedias.

Si se considera que una ciudad mediana supone la suficiente densidad y variedad de funciones para diversificar social y territorialmente la oferta de servicios complejos y el desarrollo de alternativas productivas que tradicionalmente sólo se ofrecían en pocos centros urbanos del país, se comprende el optimismo de Vapñarsky al presentar sus conclusiones: hacia 1980 se había llegado a los niveles de urbanización regional menos dispares y más homogéneos de todo el siglo, con una diversificación llamativa de los lugares de destino de los migrantes internos, ya que a partir de 1970 Buenos Aires y las ciudades más grandes dejaron de ser el destino preferencial, y en la década del ochenta se convirtieron en lugar de origen de las corrientes migratorias. Las causas de esta metamorfosis eran variadas y debían estudiarse para cada caso: el desarrollo de un modelo productivo mercado-internista apoyado por un Estado de Bienestar activo en la redistribución de sus beneficios era la razón más general, aunque dentro de ella cabía encontrar factores más específicos y no siempre confluyentes, como la reestructuración industrial, las políticas de promoción industrial y regional, el turismo o los roles tradicionales de las capitales de provincia.

De todos modos, las consecuencias potenciales de esta transformación, que no había sido el producto de políticas estatales deliberadas, eran notables y sostenían el optimismo de Vapñarsky: la disminución de la distancia promedio entre el domicilio de cada habitante del país y algún centro potencial de servicios complejos como la enseñanza terciaria o la atención médica especializada; la misma disminución respecto de

algún mercado de trabajo potencialmente diversificado; la proliferación de centros potenciales de distribución de bienes de consumo masivo, y, en fin, la mayor facilidad para todos los servicios provistos por el Estado, desde infraestructura hasta servicios sociales, que se dificultan en los dos extremos del sistema poblacional, el de las grandes concentraciones y el de la dispersión rural. Comenzó a configurarse en la Argentina un nuevo sistema urbano, que por primera vez adquiría algunas características de los más desarrollados: una distribución más equilibrada de su población en una red de ciudades medianas que tiende a cubrir la totalidad del territorio nacional.

Ahora bien, Vapñarsky era consciente de que los impulsos para esta transformación se habían interrumpido a mediados de los años setenta, con el fin del ciclo mercado-internista en el mismo comienzo de nuestro período. El primero de sus trabajos que aquí tomamos, escrito en colaboración con Néstor Gorojovsky, es de 1989, en plena crisis hiperinflacionaria; sus conclusiones mostraban que, si bien aquella dinámica generada entre 1950 y 1975 se había desacelerado, la misma inercia del sistema urbano había impedido que los siguientes quince años de políticas de ajuste estructural, de abandono de las políticas de aliento a la inversión industrial generadora de empleo en el interior y de redistribución regresiva del ingreso revirtieran las tendencias. De ese modo el artículo buscaba, en medio del desaliento generalizado por la crisis, dar un llamado de atención acerca de las ventajas potenciales del nuevo sistema urbano en caso de que se quisiera aprovechar para el diseño de políticas diferentes.

Todavía en 1995 escribió un trabajo actualizado con los datos del censo de 1991, en el que, a pesar de la ya clara orientación de las políticas del gobierno de Carlos Menem, seguía insistiendo en la asincronía de los cambios en el sistema económico y en el sistema de asentamiento. Pero ya el optimismo estaba matizado con notas marginales que planteaban severos reparos al sentido de la inercia del sistema urbano en el nuevo contexto político-económico: una inercia que podía señalar la adaptación de la población al estancamiento y a la crisis, más llevaderos en ciudades intermedias que en las grandes metrópolis que expulsaban población; la aparición de ciudades intermedias como "ciudades refugio" —Formosa, Orán o San Pedro (Jujuy)—,

cuyo enorme crecimiento se explica en el de su economía informal, y el desplazamiento de la vanguardia del crecimiento de las ciudades intermedias, desde las que funcionaban como polos económicos a las capitales de provincia, donde la atracción del empleo público tiene como correlato la ineficacia y el atraso económicos, la inequidad en la redistribución regional de recursos nacionales, el caudillismo y el clientelismo políticos.

Lamentablemente, en el momento de escribir este capítulo no se dispone aún de los datos procesados del censo de 2001 para analizar las mismas variables una década después. Pero si con esta preocupación reorganizamos los datos que el mismo Vapñarsky ofrecía hasta 1991, dividiendo el crecimiento de las ciudades intermedias en dos subperíodos, 1950-1970 y 1970-1991, advertimos que casi todas estas ciudades han crecido menos en el segundo subperíodo que en el primero, y que las pocas que han crecido más en el segundo son en su mayoría capitales de provincia como Catamarca, San Luis y La Rioja (ver cuadro 1). Y todo indica que lo sucedido en la década del noventa fue incomparablemente destructivo en términos de desarrollo regionalmente equilibrado. Por lo pronto, Borello, Fritzsche y Vío ya han mostrado que durante esa última década la inserción de la economía argentina en circuitos globalizados supuso una reconcentración de actividades productivas y de población en las áreas metropolitanas más grandes, especialmente Buenos Aires, y Rofman señala, en este mismo volumen, que esa reconcentración fue la contraparte de una polarización extrema en los circuitos productivos regionales, entre una minoría de actividades y agentes hipermodernizados que se apropiaron del grueso del valor generado en el circuito y lo remitieron en una altísima proporción afuera del ámbito regional, y una mayoría de actividades y agentes que, ante las nuevas contingencias del mercado internacional y la ausencia del Estado para respaldarlos, perdieron el tren de la modernización productiva.

Cuadro 1: Población de ciudades mayores a 50.000 habitantes en 1950, 1960, 1970, 1980 y 1991.

Aglomeración	1950	1960	1970
Más de 500.000 hab. en 1991			
1. Gran Buenos Aires	5.150	6.750	8.450
2. Gran Córdoba	416	577	793
3. Gran Rosario	543	665	814
4. Gran Mendoza	245	344	492
5. Gran La Plata	298	405	491
6. Gran Tucumán	228	309	361
7. Mar del Plata	135	216	305
Entre 200.000 y 500.000 hab. en 1991			
8. Gran Santa Fe	185	228	275
9. Gran Salta	77	117	177
10. Gran San Juan	124	158	224
11. Gran Resistencia	75	112	148
12. Santiago del Estero / La Banda	85	112	140
13. Corrientes	65	98	133
14. Bahía Blanca	121	143	182
15. Neuquén / Plottier / Cipolletti	18	37	70
16. Gran Paraná	87	111	128
17. Gran Posadas	45	72	99
Entre 100.000 y 200.000 hab. en 1991			
18. Gran Jujuy	34	44	83
19. Formosa	21	36	61
20. Gran Río Cuarto	54	74	93
21. Gran Catamarca	38	55	65
22. Comodoro Rivadavia	28	46	76
23. San Nicolás	30	51	69
24. Concordia	49	57	72
25. San Luis	28	40	51
26. La Rioja	27	37	46
Entre 50.000 y 100.000 hab. en 1991. Lista parcial, con las ciudades que			
29. Santa Rosa / Toay	19	26	36
33. Trelew	7	12	24
34. Bariloche	7	16	27
39. San Martín / La Colonia (Mendoza)	14	28	36
43. Reconquista (Santa Fe)	14	24	32
46. Río Gallegos	6	14	28
48. General Roca	8	19	30
50. Viedma / Carmen de Patagones	10	13	23
54. Orán	7	14	20
55. San Pedro (Jujuy)	6	15	25
Población total de la Argentina	17.250	20.700	24.050

El cuadro es una reelaboración parcial de los publicados por César Vapñarsky en *Desarrollo Económico*, vol. 35, número 138, Buenos Aires, 1995.

(Población en miles de hab. La escala de mayor a menor está tomada de acuerdo con el tamaño al que llegaron las aglomeraciones en 1991)

1980	1991	Crecimiento p1991-p1950	Crecimiento p1970-p1950	Crecimiento p1991-p1970
9.950	11.300	2,17	1,63	1,32
983	1.209	2,9	1,9	1,52
959	1.118	2,1	1,49	1,37
613	773	3,2	2	1,57
578	643	2,2	1,64	1,3
499	622	2,7	1,58	1,72
415	513	3,9	2,25	1,68
335	406	2,2	1,48	1,47
262	370	4,8	2,29	2,09
292	353	2,9	1,80	1,57
220	292	3,9	1,97	1,97
197	263	3,1	1,64	1,87
181	260	4,0	2	1,95
224	258	2,1	1,5	1,41
138	244	13,6	3,9	3,48
163	212	2,4	1,47	1,65
144	211	4,7	2,2	2,13
126	180	5,3	2,44	2,16
95	148	7,0	2,9	2,42
113	139	2,6	1,72	1,49
91	133	3,5	1,71	2
97	124	4,4	2,7	1,63
98	119	3,8	2,3	1,72
94	116	2,4	1,46	1,61
71	110	3,9	1,82	2,15
67	104	3,9	1,99	1,90
más crecieron entre 1950 y 1991 (cociente mayor a 3)				
55	81	4,3	1,89	2,25
52	78	11,1	3,42	3,25
49	78	11,1	3,85	2,88
47	72	5,1	2,57	2
42	67	4,8	2,28	2
44	65	10,8	4,66	2,32
44	62	7,8	3,75	2
38	58	5,8	2,3	2,52
33	51	7,3	2,85	2,55
41	50	8,3	4,16	2
28.350	32.600	1,88	1,39	1,35

(Hemos añadido las dos últimas columnas, con la desagregación del cociente de crecimiento en los subperíodos 1950-1970 y 1970-1971.)

Todo ello indica que el sistema urbano estaría en camino de una nueva reestructuración, verificándose la peor de las hipótesis planteadas en 1989 por Vapñarsky al definir posibles escenarios futuros: el sistema urbano acomodado a una vía de desarrollo económico que desdeña el mercado interno, organizada a través de factorías de exportación de productos agroindustriales con alta tecnología incorporada y bajo empleo de mano de obra calificada, que aprovechan las potencialidades brindadas por la localización en centros metropolitanos conectados con el sistema global, y utilizan para servicios secundarios la mano de obra barata que ha quedado disponible en las mayores concentraciones urbanas, acrecentando la falta de oportunidades de empleo industrial en las otrora dinámicas ciudades intermedias. El nuevo sistema urbano que se configuró entre 1950 y 1975 se convirtió, a la luz de los caminos económicos y sociales seguidos en los veinticinco años posteriores, en una rémora que, tarde o temprano, irá desactivando sus potencialidades: otra de las oportunidades perdidas de la Argentina contemporánea.

¿Sistema urbano?

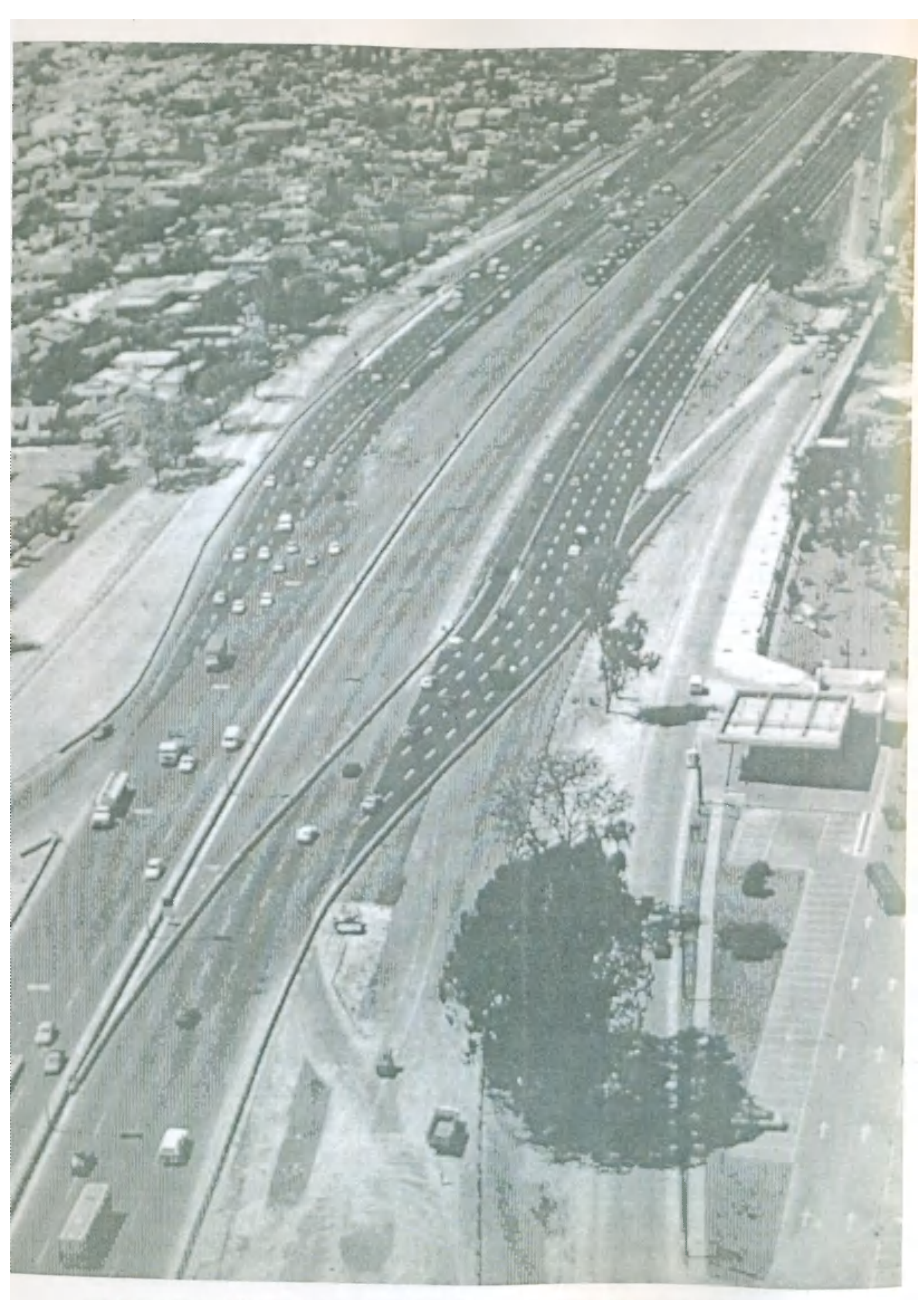
Esta descripción debería hacernos tomar con precaución el término "sistema" para aplicarlo a la configuración actual de las ciudades argentinas. Por supuesto, las ciudades argentinas constituyen necesariamente un sistema, en tanto es posible mostrar las relaciones que vuelven mutuamente dependientes algunas de las variables que explican su desarrollo. Pero no podríamos decir que tengan un comportamiento de "sistema" en el sentido de una suficiente articulación funcional interna.

En relación con Europa, cuya red de ciudades tiene una interconectividad tan alta que ha convertido casi todo el continente en un inmenso territorio metropolitano, es evidente que ésta es una de las carencias endémicas de la Argentina. Sin embargo, en relación con América latina la comparación no resultaría tan negativa en términos históricos: la Argentina desarrolló entre 1870 y 1930 una de las más extensas redes ferroviarias cuyo carácter monocéntrico favoreció la configuración macrocefálica con primacía en Buenos Aires, típica del siste-

ma urbano previo a 1950. A partir de la década del treinta se conformó una red vial que fue creciendo en complejidad y que llegó a conectar regiones distantes entre sí, sin la intermediación de Buenos Aires.

Esta ventaja comparativa también es algo que se desaprovechó en los últimos tiempos. La red ferroviaria, luego de varias décadas de desinversión y contracción, fue directamente desmantelada durante la década del noventa, con impacto negativo en vastas regiones y la aparición de pueblos fantasma a la vera de los ramales abandonados. Conviene recordar que, mientras en Europa se vivía el comienzo de un nuevo proceso de actualización de la infraestructura ferroviaria con los trazados de alta velocidad cuyo objeto era mejorar la competitividad territorial en el marco de la economía global, en la Argentina el presidente Menem lanzaba la pírrica amenaza "Ramal que para, ramal que cierra", y los únicos tramos que se actualizaban eran los de un ferrocarril rápido para conectar el oeste del Gran Buenos Aires con el renovado Puerto Madero (una función hipercentralizada y de alto estándar social) y el único ferrocarril-shopping del que tengamos noticia en el mundo, el Tren de la Costa, en la zona norte del Gran Buenos Aires.

La red vial sufrió también un proceso de modernización segmentado, a través de la implementación de un sistema de peajes que garantizó el mantenimiento y la ampliación de las rutas sólo en los tramos rentables para las empresas contratistas, desentendiéndose el Estado central y los estados provinciales de la conectividad universal. Por supuesto, este tipo de procesos de segmentación se alimentan circularmente, ya que los tramos rentables pertenecen a los circuitos que de partida tienen un mejor desempeño económico, potenciando la ventaja inicial en desmedro del resto, que ve empeorar sus ya magras posibilidades. Las mayores inversiones viales se realizaron en las áreas metropolitanas tradicionales, sin duda la principal en los alrededores de Buenos Aires, donde una moderna red de autopistas fue uno de los factores decisivos en la mencionada reconcentración económica, ya que permitió una implantación tecnológicamente actualizada y dispersa en el territorio. Así, es posible que esa cualidad que atribuimos a casi todo el continente europeo, su funcionamiento como un territorio metropolitano por su alta interconectividad, hoy en la Argentina sólo



La autopista Panamericana luego de los ensanches de los años noventa.

pueda verificarse en un territorio muy concentrado en torno a la aglomeración porteña y en el eje que la conecta con Rosario.

En suma, si bien había disminuido en las décadas anteriores, todo indica que en los noventa Buenos Aires ha vuelto a ampliar la brecha tradicional con el resto de las ciudades, y que la red de urbes argentinas funciona mucho más como un *patchwork* de archipiélagos distantes que como un sistema interconectado.

Las transformaciones internas de Buenos Aires: la nueva fractura

En el nivel del sistema urbano en el último cuarto de siglo se advierte, entonces, la lenta pero persistente desactivación de una configuración anterior, sin que asome todavía una clara en su reemplazo. En el nivel interno de la ciudad, en cambio, este cuarto de siglo ha producido transformaciones de percepción más directa. Vamos a analizar algunas de ellas en la aglomeración mayor, Buenos Aires, ya que, a pesar de los cambios que contemplamos más arriba, el sistema de la cultura urbana argentina siguió reconociendo una forma piramidal: desde siempre, las agendas urbanas se han trazado en Buenos Aires e incluso los rasgos menores de la identidad ciudadana parecen haberse moldeado allí, desde las estatuas de San Martín que desde comienzos de siglo pueblan cada plaza provinciana hasta las calles peatonales que en los años setenta modernizaron los centros comerciales de toda ciudad grande, mediana o pequeña. Así, los procesos ocurridos en Buenos Aires asumen un rol al mismo tiempo intransferible pero representativo y sintomático de lo ocurrido en el resto de las ciudades.

El último cuarto del siglo XX convirtió a Buenos Aires en una ciudad muy diferente de la que se había consolidado a lo largo de la primera parte del siglo, dando lugar a lo que en otra parte llamamos "el fin de la expansión". Este fin de la expansión no remite sólo al hecho comprobable de que, a partir de la década del setenta, la tasa de crecimiento poblacional de Buenos Aires disminuyó considerablemente por debajo de la tasa de crecimiento de la población nacional. Con expansión nos referimos a una dinámica cualitativa mucho más general que

no sólo afectó a Buenos Aires: desde mediados del siglo XIX hasta la década del setenta el conjunto de las ciudades occidentales experimentó una expansión triple, la expansión urbana hacia fuera en el territorio, la integración social hacia dentro en la sociedad y la idea de proyecto hacia adelante en el tiempo, como procesos íntimamente conjugados que definieron las hipótesis fundacionales de la modernidad urbana y de la urbanística como profesión.

Según Bernardo Secchi, se trató de un "ciclo progresista" que produjo una serie de pautas de asentamiento territorial identificadas durante mucho tiempo con la modernidad misma: ciudades definidas por la densidad, la concentración y la continuidad, que aspiraban, aunque nunca lo lograran del todo, a la claridad en la diferenciación interna de funciones y a la distinción precisa con el territorio exterior. Pero entre fines de los años sesenta y comienzos de los setenta este ciclo entró en crisis en todo el mundo, modificando las condiciones sociales y territoriales de la ciudad: la deslocalización industrial, el desmembramiento de los centros terciarios, el trazado de flujos inversos entre la ciudad y el campo, con sus efectos en la urbanización difusa, la proliferación de "periferias internas", de vacíos en los viejos tejidos compactos, la aparición de áreas industriales o de servicio abandonadas, la obsolescencia y fragmentación de las infraestructuras globales que se extendieron durante un siglo y medio como una red que daba soporte material a la promesa de integración social (el transporte, la red vial, la red de agua y cloacas, las redes de energía, etc.), en fin, la aparición de sectores de residencia que entraban en decadencia frente a localizaciones de punta, tecnológica y social, mostraron una nueva configuración urbano-territorial que desmentía las vinculaciones establecidas entre modernización urbana, expansión y extensión social del progreso.

La característica distintiva de la nueva configuración urbana fue, precisamente, la heterogeneidad territorial y social, la fractura y el contraste, con concentraciones fuertes de inversión en los enclaves estratégicos del capital integrados en circuitos globalizados y el abandono del resto de la ciudad a su propia decadencia, ante la ausencia de cualquier iniciativa estatal en resguardo de la cualidad pública universal de la ciudad moderna. Este carácter contrastante de la ciudad contemporá-

nea aparece con claridad en la *gentryfication*, un tipo nuevo de renovación urbana que no casualmente se hizo conocido a través de un anglicismo. Es la modernización de un sector de la ciudad, que muchas veces asume la forma de una preservación de su valor histórico, *a través* de la transformación de su contenido social; una renovación que ya no gozarán los habitantes del lugar, porque la multiplicación de los valores inmobiliarios que genera supone su expulsión. Por medio de estos fenómenos de modernización no inclusiva, la nueva ciudad se configura en enclaves, frente a la capilaridad de la modernización expansiva, que necesitaba que la ciudad funcionase en forma *solidaria*, en la acepción mecánica y no simplemente filantrópica del término.

Para entender cómo se produjo el "fin de la expansión" en Buenos Aires y qué ciudad resultó de ella conviene revisar cuáles fueron las características salientes de su singular proceso expansivo. Éste estuvo marcado, básicamente, por el trazado inclusivo de las infraestructuras públicas por parte del Estado desde finales del siglo XIX y por la expansión, sobre aquel soporte público, de un mercado habitacional privado diseminado ampliamente en la sociedad a través de operaciones de pequeña escala. La sucesiva formación de suburbios fue posibilitada por una irradiación subsidiada del transporte público, y se caracterizó por la comunicación universal de la cuadrícula pública y la casa unifamiliar propia como modelo de radicación; en ese proceso, los sectores populares iniciaron en la primera década del siglo XX el camino de ascenso social que crearía uno de los aspectos diferenciales de Buenos Aires en el contexto latinoamericano: la clase media porteña. Para ello, los barrios comunicados y homogeneizados por la cuadrícula pública resultaron una efectiva puerta de ingreso a una ciudadanía activa, que incluyó derechos civiles, políticos y sociales.

Ya en el segundo ciclo de la expansión metropolitana, el del Gran Buenos Aires a partir de la década del treinta, el soporte público se hizo crecientemente deficiente: las normas de uso del suelo en las coronas suburbanas provinciales fueron mucho más permisivas que en la Capital, no se produjo un plano público de conjunto ni se realizaron infraestructuras que garantizaran una llegada equitativa y universal de los servicios; sin embargo, la expansión continuó realimentada por una com-

binación de factores independientes de políticas urbanas específicas: una economía en crecimiento, la tradición estatal del bienestar y la inercia de una estructura urbana, la cuadrícula pública, potencialmente inclusiva, se encargaron de sostener en el tiempo aquella tensión igualadora. El intervencionismo estatal, por ejemplo, que subsidiaba a través del transporte y de los créditos hipotecarios la radicación popular suburbana, reforzó dos características notables de la primera expansión de Buenos Aires: la generalización de la propiedad inmueble, que, según Horacio Torres, aumentó el número de propietarios de vivienda en toda el área metropolitana del 26,8% en 1947 al 58,1% en 1960, y el mantenimiento de la cualidad y la vitalidad del centro tradicional modernizado, que, con muy leves desplazamientos geográficos, siguió siendo tanto el lugar de residencia de los sectores altos de la sociedad como el espacio predilecto del ocio de las multitudes, constituyéndose en un núcleo duro de reconocimiento transversal para toda la sociedad porteña, que reúne todas las postales del orgullo local y las reproduce en escala en cada centro suburbano al esparcir una red de señas de identidad urbana sobre el territorio de expansión en una gradación jerárquica del centro a la periferia.

Ésas fueron las bases de un pensamiento sobre la ciudad que siguió imaginando un crecimiento homogéneo, en el que las diferencias tendían a disolverse: desde los parques públicos finiseculares hasta los conjuntos habitacionales del peronismo, desde el trazado de la red de subterráneos hasta el conjunto terciario de Catalinas Norte en los años sesenta, todos los grandes emprendimientos con que se fue conformando el perfil moderno de la ciudad se postularon como difusores de una modernización capaz de afectar y transformar las pautas sociales y culturales del conjunto de la sociedad urbana; se pensaron como faros irradiadores de modelos, como "polos de desarrollo", siendo el desarrollo un valor ampliamente compartido por la sociedad.

Ese ciclo expansivo no estuvo caracterizado por la armonía y la equidad: sería imposible disimular segregaciones, crecimientos cualitativos diferenciales, zonas deprimidas de la ciudad o sectores marginados a todo lo largo del siglo. Pero debe constatarse que en las líneas maestras del modelo de expan-



Los contrastes urbanos en la ciudad fracturada: de un lado Villa La Cava y del otro un barrio residencial.

sión, territorial, social e ideológico que caracterizó a Buenos Aires estaban implícitos una serie de dispositivos que suponían una creciente integración y una potencial equidad, marcando un contraste notable con los modelos de modernización segregada de la mayoría de las ciudades latinoamericanas. Constatar ese modelo permite entender el sentido del giro epocal producido en los últimos tiempos, cuando todos sus soportes se han alterado.

¿Cuándo se produjo esa alteración? Se trata de un lento proceso que comenzó en los años setenta, socavando las bases estructurales de aquella ciudad expansiva, pero que recién en los noventa logró definir una configuración urbana claramente diferencial. Aquí se ponen en evidencia los desfasajes temporales entre la dinámica política y la urbana: dos fechas tan trascendentes para la vida nacional como 1976 y 1984 no permiten, sin embargo, establecer rupturas radicales en las tenden-

cias de larga duración de los procesos específicamente urbanos. Para ello hay que esperar a 1990.

En efecto, si bien es posible identificar en la Buenos Aires de los años setenta los primeros síntomas de conclusión del ciclo expansivo (fin del aporte migratorio; reestructuración y deslocalización industrial), y es posible reconocer la contribución de algunas políticas económicas y sociales de la dictadura (las políticas cambiarias que desalentaron la producción industrial; la continuación de los incentivos para la radicación de industrias en el interior; la expulsión brutal de población carenciada de la ciudad a sus provincias de origen), al mismo tiempo es evidente que los lineamientos principales del gobierno militar en la ciudad tendieron a ocultar las consecuencias de ese proceso y a asordinar una representación acabada de su carácter, en tanto oficiaron, a su modo salvaje, de respirador artificial para muchas de las convicciones del "ciclo progresista", el último ramalazo de la tradición modernizadora-planificadora con sus autopistas y sus monumentales iniciativas de intervención, como la extensión de la ciudad sobre el río, que cumplían con objetivos de larga data de la "Buenos Aires moderna".

Tampoco el primer período democrático ayudó a estimar las características específicas de los procesos urbanos en curso, pues aparecían más como rasgos de una decadencia que como evidencias de una transformación. La crisis económica en el país y en la ciudad, producto esta última de la deuda millonaria dejada por las obras faraónicas de la dictadura, se sumó para retardar la comprensión de la otra crisis, específicamente urbana, que asumía un carácter de colapso en flagrante contraste con la apertura política y la revitalización cultural del espacio público como ámbito de construcción de una sociedad plural y democrática. La importancia asumida por la ciudad en el plano cultural en los años ochenta fue pareja al agotamiento terminal de su soporte material, luego de décadas de escasa inversión y mantenimiento. Entonces fue notorio que los hilos que mantenían la tensión expansiva se habían cortado y revelaban una novedosa fragmentación del artefacto urbano: cortada la red pública universal de sostén material de la modernización urbana se desvanecía la idea de *un destino* para Buenos Aires con su promesa de homogeneidad. Pero si todas estas transforma-

ciones quedaron subsumidas en la explicación general de la crisis económica, ésta también jugó un rol paradójico, en el sentido de que alivió de exigencias de funcionamiento eficaz a la ciudad: la crisis económica se manifestaba en la paralización del mercado inmobiliario y en la ausencia de construcciones nuevas, en un consumo relativamente bajo de energía, en un tráfico escaso de camiones y en un plantel de automóviles mayormente estancado; la crisis urbana se disimulaba gracias a ese estancamiento, y la ciudad funcionaba porque la economía no lo hacía.

De todos modos, hubo dos innovaciones en este primer período democrático que no mostraron entonces todo el potencial transformador que encerraban en términos urbanos: el *shopping center* y las garitas de vigilancia privada en las esquinas de los barrios residenciales del Gran Buenos Aires, que comenzaron a amojonar la cuadrícula interrumpiendo su continuo público integrador. En la puesta en crisis de su cualidad universal, el plano cuadriculado de la expansión de Buenos Aires se mostró como encarnación material y metafórica de otras cualidades universales del período expansivo que también se estaban perdiendo: la fragmentación urbana fue la contracara de la crisis del Estado, que abandonaba su rol de garante de la cohesión, pero además se vio potenciada por un proceso de microprivatización que llevó adelante la propia sociedad, consolidando las fisuras al establecer bolsones de bienestar y seguridad recortados contra el conjunto público.

El *shopping*, por su parte, remite en un plano a la opción por pautas privadas de consumo de inspiración norteamericana que un sector de las clases medias y altas había tomado durante la dictadura, reemplazando por primera vez la tradicional referencia parisina. Pero, en otro plano, se trata de un dispositivo que activa lógicas urbanas más trascendentes. Si el *shopping* entró tan tarde en Buenos Aires, comparado con su temprana adopción en muchas ciudades latinoamericanas, fue porque la estructura centralizada de Buenos Aires y la extensión de su espacio público no configuraban el escenario más hospitalario: se sabe que el *shopping* nació en sistemas urbanos descentralizados, para crear simulacros de ciudad en suburbios donde no existía la densidad comercial, cultural y ciudadana de los centros tradicionales. Pero cuando llegó a Bue-

nos Aires, se instaló en el centro de la ciudad como alternativa privada a la intensidad del espacio público existente, que quedaba fuera de sus arcadas. Como no puede mejorar la oferta de la calle en densidad y complejidad de la vida social, el *shopping* en Buenos Aires sólo ofrece el orden y la seguridad que comienzan a demandarse como nuevo valor escaso en la ciudad segmentada: el *shopping* se monta con comodidad sobre la retirada del Estado y la fragmentación urbana, porque es

---

La pérdida del centro

La gente hoy pertenece más a los barrios urbanos (y a los "barrios audiovisuales") que en los años veinte, donde la salida al "centro" prometía un horizonte de deseos y peligros, una exploración de un territorio siempre distinto. De los barrios de clase media ahora no se sale al centro. Las distancias se han acortado no sólo porque la ciudad ha dejado de crecer, sino porque la gente ya no se mueve por la ciudad, de una punta a la otra. Los barrios ricos han configurado sus propios centros, más limpios, más ordenados, mejor vigilados, con más luz y mayores ofertas materiales y simbólicas.

Ir al centro no es lo mismo que ir al shopping-center, *aunque el significante "centro" se repita en las dos expresiones. En primer lugar, por el paisaje: el* shopping-center, *no importa cuál sea su tipología arquitectónica, es un simulacro de ciudad de servicios en miniatura, donde todos los extremos de lo urbano han sido liquidados: la intemperie, que los pasajes y las arcadas del siglo XIX sólo interrumpían sin anular; los ruidos, que no respondían a una programación unificada; el claroscuro, que es producto de la colisión de luces diferentes, opuestas, que disputan, se refuerzan o, simplemente, se ignoran unas a otras; la gran escala producida por los edificios de varios pisos, las dobles y triples elevaciones de los cines y teatros, las superficies vidriadas tres, cuatro, cinco veces más grandes que el más amplio de los negocios; los monumentos conocidos, que por su permanencia, su belleza o su fealdad, eran los signos más poderosos del texto urbano [...]. Hoy, el* shopping *opone a este paisaje del "centro" su propuesta de cápsula espacial acondicionada por la estética del mercado.*

De Beatriz Sarlo, *Escenas de la vida posmoderna. Intelectuales, arte y videocultura en la Argentina*, Ariel, Buenos Aires, 1994, pp. 13-15.

---

la avanzada de una ciudad que ya no supone la expansión y la homogeneización, sino que trabaja sobre el contraste y el imaginario de la exclusión. Para prosperar como tipología urbana en Buenos Aires necesitaba que el espacio público quedara homologado al caos y la inseguridad.

En la década del ochenta el *shopping* aparecía aún apenas como la avanzada de un círculo de factores que se potenciaban mutuamente: inversiones privadas cada vez más concentradas, deserción del Estado y fragmentación social y urbana. El éxito del nuevo ciclo de modernización que se impulsó en la década del noventa radicó en su capacidad de sintonizar esas transformaciones de la ciudad y la sociedad, usándolas como base para la conformación de un nuevo sistema urbano. Se trató de un giro copernicano en la política de la democracia argentina que, más allá de sus grandes limitaciones, hasta ese momento centraba su imaginario en la integración. Este nuevo sistema urbano fue, en cambio, el producto de una política que tomaba la fragmentación como presupuesto, como condición necesaria del salto modernizador.

Una de las principales herramientas de esa política, llevada adelante por el gobierno de Carlos Menem, fue la privatización y la desregulación de los servicios públicos, alentando la aparición de una oferta crecientemente diferenciada que favoreció, junto con una fuerte y necesaria modernización de servicios estancados hasta entonces, la segmentación social y territorial, como por ejemplo el sistema vial.

Veamos su funcionamiento a nivel metropolitano: la modernización segmentada de la red vial fue una respuesta a la decadencia manifiesta del sistema masivo de transporte, tanto estatal por la falta de inversión en los ferrocarriles suburbanos y los subterráneos, como privado por la crisis económica y el cese de los subsidios indirectos al autotransporte colectivo. Pensar una respuesta acorde a las principales medidas urbanísticas que se tomaban en el mundo en esos años habría supuesto imaginar un modo novedoso de gestión que recuperase el transporte público, única solución eficaz y democratizadora a la congestión creciente y a la contaminación ambiental.

Por el contrario, la modernización conservadora del gobierno menemista desechó el problema y le dio al mercado las mejores condiciones para que encontrase sus propias soluciones,

que incrementaron las tendencias que ya se venían manifestando. Así, se privatizaron los accesos a Buenos Aires actualizándose la red de autopistas con un inmediato impacto en el aumento del tráfico de vehículos particulares, iniciando un nuevo ciclo de suburbanización, esta vez de sectores de altos recursos. De este modo, el gobierno demostró sintonizar los procesos de segmentación y privatización activos en la sociedad que así se multiplicaron, pasando de la garita de vigilancia al barrio privado, y colocó al Estado como vanguardia de ellos. Por eso, seguramente, la fabulosa reorganización privada de los accesos a la ciudad gozó de un tácito consenso, como si fuera la satisfacción de una necesidad inscripta naturalmente en la lógica de la modernización.

Pero la novedad principal en la tradición urbana porteña tuvo que ver no tanto con la privatización en sí, sino con la nueva escala de intervención privada en iniciativas de gran dimensión. Se produjo una verdadera "urbanización" del capital privado, se convirtieron en negocios fragmentos completos de



Alto Palermo en Buenos Aires: un shopping center *del arquitecto que innovó en la tipología del paseo de compras: Juan Carlos López.*

ciudad o grandes extensiones territoriales, no como asiento neutro de inversiones, sino en tanto ciudad y en tanto territorio: una aplicación económica que presupone en su propia lógica de rentabilidad la configuración, el funcionamiento y la naturaleza propiamente urbanas de sus emprendimientos. En todo el ciclo expansivo, la inversión privada no había producido intervenciones concentradas de esa magnitud y con esa capacidad de configurar ciudad: las intervenciones siempre estuvieron determinadas por la iniciativa o la guía pública, traduciéndose en microemprendimientos privados del tamaño del lote o, a lo más, de una manzana. Ahora se trató de un nuevo tipo de inversiones, vinculadas decisivamente con los procesos de globalización económica: la integración de sectores escogidos del suelo urbano en un mercado inmobiliario internacional que ha tendido a exacerbar las diferencias de renta entre los enclaves dinámicos y el resto del territorio urbano y, como vimos a nivel nacional, entre la ciudad "globalizada" y las otras ciudades. Por el tipo y volumen de las inversiones puestas en juego hubo una tendencia a la concentración en este proceso de "urbanización" de los capitales privados, que se tradujo en la producción de enclaves aislados como los *malls* y los *centers,* que, con la misma lógica del *shopping*, no funcionan como excepciones en un marco de decadencia sino como su contraparte necesaria.

El inicio clamoroso de esta política fue Puerto Madero, producto de un gran acierto de gestión como la formación de la Corporación Puerto Madero en 1990, que dio solución al viejo problema institucional de la superposición de jurisdicciones que volvían imposible una política para el área. Rápidamente se convirtió en la principal postal de la modernización deseada para Buenos Aires, la demostración de que su ciclo histórico no estaba agotado como indicaba la larga etapa de decadencia precedente. En términos urbanos, sin embargo, el plan contradijo las mejores intenciones de sus proyectistas, ya que la modernización del área no ha demostrado capacidad de "derrame" hacia las zonas más degradadas del entorno como el centro tradicional y, sobre todo, el sur: el nuevo barrio se ha convertido en una isla atractiva para los negocios y los turistas y en un patio de comidas para sectores de altos recursos.

Todas las imágenes urbanas novedosas que le imprimieron



Countries
y Barrios Privados

CASAS • DEPARTAMENTOS NUEVOS Y USADOS • LOCALES • COUNTRIES

Sin secretos, ellas prefieren el verde

Muchas mujeres ya han optado por vivir en Maschwitz: el entorno apacible y alejado no es obstáculo para desarrollar sus tareas



Arquitectura

Parque Núñez

Para disfrutar de la buena vida

Dos ejemplos en que los suplementos especializados de los diarios ("Countries y Barrios Privados" y "Arquitectura", ambos del diario La Nación*) difunden culturalmente las nuevas tipologías de "barrios cerrados" en los suburbios y "torres country" en el centro.*

una dinámica de modernización al conglomerado bonaerense en los años noventa son de este tipo de megaemprendimientos: además de Puerto Madero, el Proyecto Retiro, el Abasto, la zona del ex Warnes, el Tren de la Costa, la metamorfosis del Tigre y de Hudson, vinculada con la radical transformación de los accesos de la ciudad y la red de autopistas, del mismo modo que la proliferación de barrios cerrados detrás del último cinturón metropolitano. El caso de la nueva suburbanización es el más novedoso y emblemático: hacia el año 2000 ya había 300 km^2, una vez y media la superficie de la ciudad capital, rodeando la última cintura suburbana con barrios cerrados, pueblos privados, country clubs y clubs de chacras para residencia permanente, barrios náuticos, etc.

No se trató simplemente de un proceso de descentralización urbana, sino de un cambio radical en la sensibilidad social que encontró nuevos modelos urbano-territoriales: basta con hojear las secciones de los diarios dedicadas exclusivamente a este fenómeno o con recorrer exposiciones como "Estilo Pilar", para ver cómo se conjugó la *entente* "vida en la naturaleza / nueva domesticidad / consumos sofisticados de equipamiento y tecnología / plena privatización y aislamiento de los circuitos de sociabilidad / modelo territorial autopista - automóvil - barrio cerrado - *mall* - *shopping center*". Por eso, esta articulación de macroemprendimientos privados con microrrespuestas de la sociedad en el novedoso marco puesto por la fractura social y urbana no ha significado meras alteraciones de la ciudad existente, sino la conformación de un sistema urbano nuevo, y en ese sentido el efecto buscado por los barrios cerrados es el mismo que el de los *shoppings* o las "torres country", que aíslan manzanas completas dentro de la trama urbana: son dispositivos que para prosperar como negocio o "alternativa de vida" presuponen la decadencia de las redes públicas de la ciudad. Son *máquinas de dualizar*, en una ciudad que se había resistido tradicionalmente a la simplificación dualista.

Como se sabe, éste fue el sistema clásico de modernización latinoamericana: el patrón de la "plena motorización" norteamericana aplicado en el marco de enormes contrastes sociales; un sistema excluyente de autopistas y *malls*, la *ciudad formal*, superpuesto al caos masivo de la *ciudad informal*. Si la Buenos Aires moderna-expansiva se había producido desde el

centro a la periferia, mostrando a medida que se alejaba sus incapacidades y sus inequidades, la ciudad de la modernización posexpansiva, en cambio, se produce en sentido inverso: desde las periferias, tanto externas como internas, es decir, desde los puntos más débiles del sistema anterior hacia el centro; lo que en el sistema anterior eran las huellas de una promesa incumplida, se convierte en el nuevo núcleo de sentido. Pero sería erróneo suponer que en Buenos Aires este tipo de modernización llegó a conformar un sistema urbano plenamente desarrollado pues nunca llegó a funcionar plenamente: las inversiones rápidamente encontraron su techo, de modo que algunas "ciudades privadas" proyectadas durante el boom para la periferia quedaron apenas deslindadas en los planos de las inmobiliarias; el *shopping* lineal del Tren de la Costa se demostró sobredimensionado, y zonas completas del centro tradicional donde se iniciaron grandes emprendimientos —enclaves replicantes del único exitoso, Puerto Madero— padecieron una especie de *gentryfication* efímera y trunca. El mejor ejemplo es el barrio del Abasto, el viejo mercado convertido en *shopping* como parte de una ambiciosa operación del grupo Soros, cuyo paisaje urbano quedó abandonado por la mitad, como una mezcla caótica de "torres country" y conventillos, hoteles internacionales y bailantas, *shoppings* y quioscos polirrubro.

¿Es posible generalizar algo de este proceso al resto de las ciudades argentinas, más allá de la enorme diferencia de escalas y de funciones que existe entre ellas? Hay un primer elemento que se debe tener en cuenta: el *shopping* y los barrios cerrados se reprodujeron en todas las ciudades grandes, medianas y pequeñas, como la gran novedad de la década del noventa. Fue una onda expansiva que se apoyó tanto en razones económicas como culturales, especialmente el miedo y la inseguridad, que en sus efectos urbanos no admiten contraargumentos relativistas; en efecto, aunque es importante poder establecer escalas de problemas para tomar distancia del modo en que se construye la opinión pública, que en la cuestión de la inseguridad ha alcanzado niveles de histeria, es notable que las principales movilizaciones sociales sobre este tema transcurrieron en ciudades pequeñas, que desde algunas de las grandes metrópolis del país podrían parecer un remanso de seguri-

dad pueblerina. No puede decirse que estos nuevos dispositivos urbanos sean en todas las ciudades el índice potencial de un nuevo sistema, como parecen ser en Buenos Aires; asimismo, sería absurdo buscar en todos ellos los mismos roles, como ha hecho la vulgata cultural, sin advertir que un *shopping* de una ciudad pequeña funciona más probablemente como una reedición de la tradicional "vuelta del perro" que como un "no lugar" corrosivo de la identidad, y que muchos de los barrios privados que florecen en las inmediaciones de tantas ciudades funcionan como conglomerados de casas quintas. Pero también sería absurdo no ver sus efectos: sobre todo, un

---

Las aspiraciones simbólicas de la cultura country

Los nuevos protagonistas del fenómeno country *buscan imágenes capaces de identificarlos y representarlos. Pero más allá de las imágenes, los cambios notables que se han producido en las viviendas –es decir, en la vida doméstica– se observan en las plantas. Una clase media que bien pudo haber pasado su infancia en una casa tipo, moderna, mínima, o en una poco confortable casa chorizo, probablemente no soporte esas construcciones en el presente, porque se han operado transformaciones importantes: actualmente se demandan más espacios, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, equipamientos sanitarios y cocina mucho más sofisticados, nuevas relaciones entre los ambientes, un nuevo sistema de comunicaciones, climatización artificial, etc., todo eso a un relativo bajo costo. La aspiración de la clase media hoy no consiste en simplificar la vida doméstica, sino en complejizarla, tendencia para la cual se imponen los modelos de casas norteamericanas, donde los modernos procesos de racionalización de la vivienda no adoptaron el camino del* Existenzminimum *[de las vanguardias alemanas] ni el de la homogeneización formal, sino que se centraron en la reducción de costos. Las atractivas propuestas de venta* llave en mano *son un signo de la aceptación de estos nuevos mecanismos.*

De Anahí Ballent, "*Country life*: los nuevos paraísos, su historia y sus profetas", revista *Block*, N° 2, CEAC-UTDT, Buenos Aires, mayo de 1998, pp. 98-100.

repliegue sobre lo privado que debilita la vida pública de la ciudad, como bien lo atestiguan las decenas de centros con su "calle principal" vaciada o en ruinas.

En todo caso, lo que es posible generalizar para todas las ciudades es el tipo de *modernización latinoamericana* que encarnan estos dispositivos urbanos, ya no en el sentido sistemático que mencionamos más arriba, sino en el sentido más general de una *modernización capilar* de las pautas de consumo que no tiene como correlato un desarrollo en profundidad económico o social. La ciudad argentina, en este aspecto, parece finalmente encontrarse con el destino latinoamericano que siempre rechazó, pero a diferencia de lo que pensaba la teoría de la modernización en los años sesenta, es un destino que debe asociarse con la modernidad y no con el tradicionalismo. Gino Germani lo planteó en el mismo comienzo de nuestro período, sosteniendo que la Argentina no era ni un país progresista, europeo y moderno, ni un país subdesarrollado, dependiente y colonial, los dos términos en que se enfrentaba la opinión corriente, sino que se trataba de una sociedad "más moderna que desarrollada" en la que la propia modernidad, por su carácter temprano y fulminante, había impedido u obstaculizado el desarrollo, generando una sociedad con altísimas expectativas de consumo pero sin la infraestructura para sostenerlas.

Quizás esto pueda explicar, tanto en Buenos Aires como en el resto del sistema urbano, las sucesivas oleadas de *modernización de superficie* (edificios de propiedad horizontal y avenidas, primero; edificios en torre y calles peatonales, después; *shoppings* y barrios cerrados, ahora), mientras, en el mejor de los casos, se usufructuaba irresponsablemente hasta el agotamiento la infraestructura instalada en profundidad entre finales del siglo XIX y mediados del XX. La enorme dificultad para enumerar una lista consistente de reformas urbanas estructurales en las últimas décadas es la demostración más elocuente.

ARQUITECTURA Y CULTURA URBANA

En la transformación de la estructura urbana y de la vida social en la ciudad los años noventa tienen, como vimos, un pro-

tagonismo decisivo. Pero en terrenos específicamente culturales y políticos, la dictadura marcó a fuego todo el fin de siglo, en la modalidad que asumieron muchos temas hoy insoslayables de las representaciones urbanas. El clima de terror, la represión política y cultural, el cierre abrupto de líneas de reflexión y acción, que no puede saberse cómo hubieran evolucionado, combinado con la rápida naturalización de la nueva situación que hicieron algunas de las disciplinas de lo urbano como la arquitectura y el urbanismo, estructuralmente *oportunistas*, en tanto su objetivo es construir y sólo se construye *a favor* de la época; todo ello produjo un enrarecimiento en las relaciones entre las transformaciones de la ciudad y la cultura urbana, y entre la cultura urbana local y la internacional, cuando ésta entraba en cambios radicales, pues toda la tradición modernista comenzaba en esos años a ser puesta en cuestión. Un enrarecimiento que confundió como en un juego de espejos las diferentes valencias de lo que luego sería llamado "posmodernismo", que dislocó lo que hasta entonces se consideraba reaccionario o progresista, moderno o tradicionalista.

Una cultura arquitectónica como la argentina, caracterizada por la sofisticada traducción de los mejores estímulos internacionales, se vio de pronto forzada al encierro o, peor, al conocimiento parcial o distorsionado de las novedades, a un disimulo que en algunos fue táctico, pero que en la mayoría derivó en notables incomprensiones estéticas e ideológicas, en provincianismo y pobreza conceptual. Si además se piensa que el clima de radicalización de los años anteriores al golpe de 1976 ya había operado una disolución de la arquitectura en la política, que encontraba la ciudad ideal en la villa miseria y el profesional ideal en el militante conmprometido, que veía, más en general, la arquitectura y la ciudad como manifestación descarnada del poder, se entiende el efecto multiplicador del nuevo reduccionismo con que la dictadura abolió todo debate y las dificultades enormes para recomponer cualquier suelo cultural. A ese punto ciego de la cultura argentina hay que remontarse para revisar los principales cambios de la cultura urbana contemporánea.

Plaza Houssay, remodelada durante la dictadura militar, 1979-1980, por los arquitectos Gutiérrez, Peñalba y Liberatori.

Imágenes de la política

Hay una convicción extendida acerca de la capacidad de la arquitectura para expresar formalmente el sentido político del momento. No se trata sólo de una discusión académica. El breve período de la dictadura fue percibido como tan singular, y tan extremo en su criminalidad, que la sociedad aún mantiene vivo el debate acerca de lo que entonces sucedió. Para este debate, la pregunta acerca de las relaciones entre la dictadura militar y las vastas obras públicas emprendidas entonces es central, y no sólo para constatar la corrupción generalizada, la perversión funcional o el impacto negativo en los tejidos sociales: en las disposiciones formales, en los lenguajes utilizados, aun en los materiales elegidos, se cree entrever las marcas de aquella experiencia traumática. Como ejemplo, puede recordarse la reciente resolución del Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires, que planteó la necesidad de remodelar la plaza Houssay, situada frente a la Facultad de Medicina y finalizada en 1980, argumentando el *autoritarismo* de su forma, espejo de la acción dictatorial, expresado cabalmente en la extensión de cemento. Sin duda, el carácter al mismo tiempo crasamente material e hiperbólicamente espiritual de la arquitectura, la más pública de las artes, le otorga una dimensión simbólica de la que carecen las otras. Pero ¿existe acaso una arquitectura de la dictadura?

La convicción de que debiera existir surge de las experiencias del siglo XX, cuando, en efecto, algunos regímenes dictatoriales definieron compulsivamente el tipo de lenguaje que la arquitectura debía utilizar. El recuerdo de la relación de Hitler con su arquitecto Speer, autor de proyectos de un clasicismo suprahistórico, monumental, fervorosamente opuesto a las novedades de las vanguardias, y de la simétrica empresa de la arquitectura estalinista, matrizó las opiniones más conspicuas de la segunda mitad del siglo acerca de qué tipo de imagen arquitectónica expresaba "el totalitarismo". Al contrario, la arquitectura "democrática" se debía expresar entonces dentro del repertorio moderno. Pero esa interpretación se alteró en la posguerra, cuando el llamado *Movimiento Moderno* —las vanguardias "heroicas" de los veinte— se convirtió en la nueva academia con el nombre de *International Style*. Desde entonces, la crítica y la historiografía acertaron en señalar cuán dúctil se había revelado el repertorio moderno para servir a múltiples propósitos. La narración maestra que articulaba un estilo con un régimen se había quebrado: ¿acaso los transparentes edificios de las corporaciones internacionales, los ordenados bloques de vivienda masiva, la eficaz planificación de la ciudad, representaban ya libertad y progreso social?

Esta inflexión interpretativa cobró una fuerza inusitada en la década del setenta, cuando las posibilidades expresivas del Movimiento Moderno parecían agotadas y dieron lugar a lo que se conoció con el nombre de *posmodernismo*. Como puñado de tendencias lingüísticas, el posmodernismo se extendió en nuestro país en la década del ochenta; como experiencia más general de crítica a las vanguardias clásicas, ancla sus raíces en los sesenta y continúa hasta hoy. La insistencia en el carácter autónomo de las formas arquitectónicas, la apertura hacia la utilización libre de cualquier estilema del pasado —incluidas volutas, óculos, frontis y columnas dóricas—, la ironía en la presentación de este repertorio, las citas literarias o plásticas, la irrupción de lo feo y lo banal, convivieron con una nueva mirada hacia la ciudad histórica, hacia las tipologías populares, hacia las permanencias urbanas que guardaban memorias de generaciones.

Y este giro es clave, porque estamos hablando de la década en que Latinoamérica asistió a las más cruentas dictaduras.

Ellas sabían ya que su forma de presentación debía alejarse lo más posible del repertorio vinculado con los *totalitarismos*. Habían aprendido la lección de la historia: dejando actuar una pluralidad de lenguajes artísticos, y asociándose en ocasiones con los más innovadores, presentaban de manera eficaz una apariencia de libertad. Pero ¿qué significaba admitir una innovación crítica que rechazaba la tradición de lo nuevo, y que volvía a erigir a la Academia como ideal?

Es en este marco de móvil significación, de pleno cambio en las formas de abordar tanto el legado moderno como los academicismos decimonónicos, donde debemos situarnos para comprender la dimensión simbólica de las diversas operaciones arquitectónicas y urbanas en la época de la dictadura. Veamos algunos episodios paradigmáticos.



Emblema y mascota del Mundial de 1978, en su versión previa a la stilización realizada por el estudio de Méndez Mosquera y Bonsiepe.

El primero parece reenviarnos a los casos clásicos de escenografías urbanas montadas para una ocasión relevante: el Mundial de 1978. La eficacia de esta estrategia se alimentó del fútbol, *pasión de multitudes*, y de su elemental vinculación con el sentimiento patriótico —sabemos que el triunfo argentino fue incluso celebrado por exiliados y presos políticos—. Con este fondo de entusiasmo popular existió escasa discusión sobre la pertinencia de las extensas obras realizadas *ad hoc*, en las que se invirtieron ingentes sumas de dinero. Las ciudades debían mostrarse limpias, pujantes, seguras, modernas, no sólo ante los argentinos sino ante el mundo que fiscalizaba de cerca el régimen, y para lograrlo fueron convocadas las más diversas artes del diseño y de la comunicación visual.

El encargo fue realizado por el Ente Autárquico Mundial '78, crea-

do en julio de 1976, pero muchos proyectos databan de gobiernos anteriores. El primer logo del Mundial es de 1973 y fue concursado: los autores –los reconocidos diseñadores Guillermo González Ruiz y Ronald Shakespear– propusieron una imagen derivada del *pop art* que pasó a constituir el reservorio moderno de las imágenes oficiales. Durante la presidencia de Isabel Perón, un oscuro funcionario impulsó los motivos *naïf* de la pelota en ascenso y el gauchito que hacía fintas. El calificado grupo al que le fue encargado finalmente el sistema integral de señalización, dirigido por Carlos Méndez Mosquera y Gui Bonsiepe, otorgó al mismo tema figurativo una estructura comprensible y armónica. He aquí un primer problema: Méndez Mosquera, uno de los introductores en la Argentina del diseño moderno en íntima y consensuada relación con la vanguardia política, y Bonsiepe, diseñador suizo que había trabajado activamente para el gobierno de Allende en Chile, colaboraron en la "Fiesta del Fútbol".

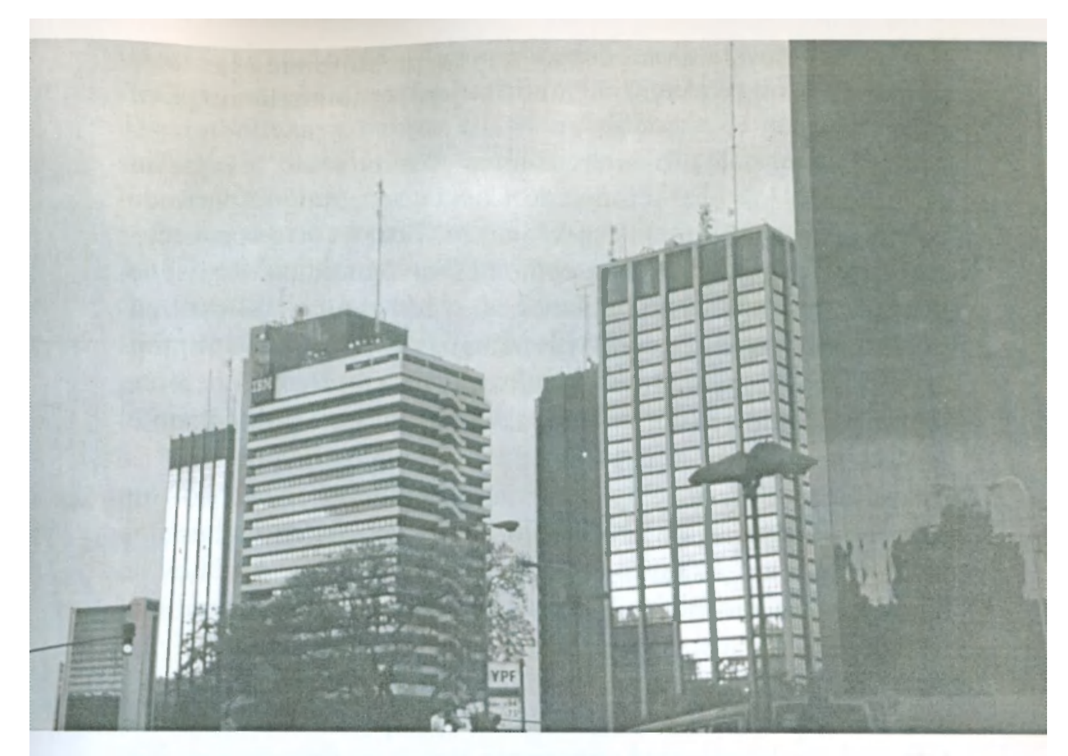
La modernización de la comunicación mediática tuvo su punto álgido en la creación de ATC (Argentina Televisora Color) en agosto de 1976, como empresa dependiente de la Secretaría de Información Pública. ATC realizó en el país las primeras experiencias de televisión en colores. Las ciudades en que el campeonato iba a jugarse se beneficiaron con estadios nuevos o remodelados —River Plate, Vélez Sarsfield, Rosario Central—; complejos polideportivos —Mendoza, Córdoba, Mar del Plata—; hoteles internacionales —Bauen, Libertador, Conquistador—; aeropuertos modernizados.

No puede identificarse un estilo único en las distintas intervenciones que continúan, sobre un fondo común de modernidad tecnológica, las maneras de cada uno de los estudios contratados. Algunos edificios, como ATC, introdujeron inflexiones "posmodernas" en su lenguaje de austeros cubos y columnatas en diagonal; otros, como la mayor parte de los hoteles, se mantuvieron sin cambios en el repertorio asentado de la academia moderna. No se halla en estas arquitecturas ningún rastro del monumentalismo que había caracterizado en los años treinta las operaciones totalitarias; por el contrario, casos como el estadio mundialista de Mendoza (de los mismos autores que ATC) fueron y son destacados por su forma en armonía con el entorno. La elocuencia se entregó a la propaganda explí-

cita, condensada en breves consignas, como "los argentinos somos derechos y humanos" impresa en *stickers* con la bandera argentina; en imágenes costumbristas como la de los gauchitos jugadores o la de Clemente, el personaje de la tira cómica que invitaba a "transgredir" las órdenes oficiales tirando papelitos en la cancha; en la sofisticada exposición de modernismo tecnológico del sistema computarizado de información. Más allá de que cualquier proyecto u obra de arquitectura refiere siempre a una fáustica potencia, los edificios sólo hablan articulados con la más vasta tarea del diseño comunicacional.

Si la ambigüedad de la arquitectura mundialista puede achacarse a que muchos proyectos se iniciaron durante el gobierno peronista, o a que aún era demasiado temprano para que el régimen hallara alguna clave significativa para su representación, el contraste entre las operaciones del brigadier Osvaldo Cacciatore, intendente de Buenos Aires, y las del arquitecto Miguel Ángel Roca, secretario de Obras Públicas en Córdoba, subraya la inexistencia de una política estética coherente en el período. Pueden trazarse paralelos en los procedimientos: en la corrupción generalizada, en la voluntad exhibicionista, en el poder sin frenos que ambos detentaron entonces. Pero las filosofías específicas de intervención y los paisajes urbanos resultantes son bien diversos.

El brigadier Cacciatore, cuya gestión se prolongó desde abril de 1976 a marzo de 1982, encarnaba el ímpetu ingenieril que caracterizó los gobiernos militares de la Argentina: progreso de autopistas y rutas, de planes realizados sin las trabas de debates democráticos, modernidad haussmanniana expuesta en el volumen de las obras públicas. Desde la época del Mundial, Cacciatore jugaba su sueño urbanista, ensanchando avenidas que hacía tiempo esperaban su remodelación —Independencia, 9 de Julio—, incentivando el crecimiento de Catalinas Norte, derogando definitivamente la ley de alquileres en función de la reactivación del mercado, eliminando las villas miseria de la ciudad. Dentro de este plan de limpieza urbana y revitalización de viejos proyectos, la acción de mayor efecto a largo plazo fue la sanción en 1977 del Código de Planeamiento Urbano —actualización de la propuesta de 1972—, con aumento de restricciones en la edificación, simplificación



Catalinas Norte.

del *zoning*, aliento al englobamiento de predios con premios de altura edilicia, recomendaciones ambientales.

El código nuevo prefiguraba una utopía moderna de ciudad: torres de perímetro libre sobre el verde, circulación rápida de automóviles, destinos funcionales ordenados, aire y sol —utopía ya envejecida, pero aún activa en el imaginario del urbanismo progresista—. Sin embargo, su obra más conocida fue el proyecto y parcial construcción de ocho autopistas. La idea había sido propuesta en diversos planes anteriores, pero el diseño de Guillermo Laura, secretario de Obras Públicas de la Municipalidad, reemplazaba la autopista pasante por una red de acceso directo del automóvil privado al centro urbano. Las exiguas expropiaciones perjudicaron, más que a los expropiados, a quienes debieron vivir desde entonces con la ventana mirando a la autopista. La crítica social y técnica se dejó oír desde el inicio y, acaso por los escasos márgenes de lucha abierta que el gobierno militar dejaba, "las autopistas de Cacciatore" se convirtieron en un emblema del Buenos Aires

dictatorial. Emblema moderno, que se prestó bien a las interpretaciones sobre el sentido autoritario del racionalismo planificador.

No fueron, pues, los nuevos aires posmodernos los que caracterizaron las operaciones de Cacciatore, aunque parte del debate arquitectónico internacional se filtró en otros proyectos ambiciosos de su gobierno, como el Plan Municipal de Escuelas (38 nuevas y 5 remodelaciones) o los parques, plazas, patios urbanos y centros deportivos barriales impulsados entonces. Las escuelas nuevas constituyen un conjunto coherente, sistemático, de escala amable, sin rupturas ostensibles con el gusto común en su repertorio de vidrio y ladrillo a la vista. Se hizo hincapié en la relación de la escuela con el barrio —un tema que alcanzaría protagonismo en la década del ochenta— permitiendo las visuales de los patios de recreo hacia la calle. Nadie podría reconocer hoy esta arquitectura como producto dictatorial.

Cacciatore se entusiasmaba con los espacios públicos de diversas escalas: de esa época data el parque Interama, en los terrenos de Flores Sud, pensados desde la década de 1920 como reserva verde. Los espacios libres de la ciudad fueron rápidamente formalizados —la mencionada plaza Houssay—, pero el mayor impacto lo tuvo la serie de diecinueve proyectos de plazas y centros deportivos que popularmente se recuerdan como de "poco césped y mucho cemento", dirigidos por un consorcio de estudios y empresas, y diseñados por arquitectos subcontratados. Tal visión de la abundancia de cemento, último predio simbólico de la "arquitectura autoritaria", es al menos sesgada. Algunas de estas obras reconocen un lenguaje común, articulado alrededor de un sistema de pérgolas, como la plaza Aramburu o la San Miguel de Gariats (1980). Otras, como la superflua remodelación del bulevar Olleros —hoy demolido—, reunieron con ingenuidad y redundancia los motivos que luego se generalizarían en el lenguaje posmoderno (fachadas falsas, columnas exentas, etc.), y fueron duramente criticadas con diversos argumentos, desde la magnitud de la inversión hasta el rechazo del repertorio "foráneo". Otras, en fin, fueron resueltas con sensata contención como el Centro Deportivo Municipal Jorge Newbery y el natatorio y gimnasio cubierto del Centro Deportivo Municipal Domingo F. Sar-

miento (1980-1982). El primero, conocido hoy como Club de Amigos, no vio afectado su activo uso posterior por crucifixiones simbólicas, y parece difícil considerarlo dentro de la filosofía de la "plaza de cemento" que se atribuye ingenuamente a la dictadura.

La ambigüedad del sentido otorgado a las obras de Buenos Aires realizadas en aquellos años halla su culminación en el Centro Cultural Recoleta, de Clorindo Testa, Jacques Bedel y Luis Benedit (1979-1983). El viejo complejo estaba formado por el claustro de los monjes, lindante con la iglesia del Pilar y el cementerio de la Recoleta, que funcionaba entonces como asilo de ancianos; su remodelación implicó la traumática expulsión de los pensionados, en concordancia con la voluntad de Cacciatore de mantener "limpia" la ciudad de las fealdades causadas por la vejez y la pobreza. Las protestas fueron débiles y poco quedó de esta laceración en el edificio terminado, ya que Testa —a quien cabe atribuirle la idea principal— siempre fue fiel a su personal lenguaje irónico, festivo, de libre manipulación de los objetos del pasado y del presente. Paradójicamente, esta obra, que por muchas razones podría haber sido identificada con el cínico discurso gubernamental, en su apuesta a la pura apariencia, fue en cambio releída en estrecha relación con los primeros años de funcionamiento del Centro, en los albores de la democracia alfonsinista, el breve período en el que arte y política en la calle —arte *underground*, izquierda renovada— prometían un destino nuevo para la Argentina. El Centro Recoleta se convirtió en uno de los puntos de reunión más significativos de la juventud de entonces, y sin duda las formas edilicias acompañaban la sensibilidad estética de los primeros años ochenta, entusiasmada con las bienales de "arte joven", las instalaciones colectivas y los mimos en las plazas.

Muy distinta fue la tarea de Miguel Ángel Roca en la ciudad de Córdoba. En muchos sentidos, su experiencia como secretario de Obras Públicas avanza el lugar de privilegio que tendrán los arquitectos en el diseño de la ciudad en la década del 1990; Roca opera sobre la ciudad como sobre una tela surcada, manipulada libremente por su genio. Aunque fue apoyado activamente por importantes publicistas de entonces, como su coterránea Marina Waisman, el mismo Roca es filósofo aficiona-

do, excelente conferencista, visitador incansable de lugares exóticos, de manera que sus intervenciones no han carecido de interpretación propia: sin pudor, Roca acertó al colocar su producción cordobesa bajo el hiperbólico signo heideggeriano del *habitar*, de la creación de "lugares" en reemplazo del homogéneo y cartesiano "espacio", de la morada en lugar de la vivienda, de los hitos rememorando la reunión comunitaria. Así, para Waisman, Roca llevó adelante la revalorización del ámbito cultural de la ciudad en la creación de centros barriales, la redecoración de las tradicionales peatonales, vinculadas en el centro de Córdoba con pasajes que penetran en las manzanas,



Remodelación del solado de la Catedral de Córdoba, en el marco de las intervenciones urbanas del secretario de Obras Públicas de la Municipalidad, arquitecto Miguel Ángel Roca, 1979-1982.

las piezas aisladas en el acceso a la ciudad desde el aeropuerto, las plazas secas con quiebres geológicos y enigmáticos cubos. Especialmente elocuentes resultan para cualquier paseante actual las petisas y gordas columnas exentas, el pequeño arco en miniatura pintado en verde oliva, que obtura sin gracia la perspectiva, el empedrado que rebate el perfil de la catedral, o la escalinata de vocación metafísica, en la misma plaza catedralicia, que no lleva a ninguna parte.

La obra de Roca, realizada en un momento político en el que aún no se imaginaba la guerra de Malvinas, pudo haber sido la más eficaz representación del régimen, en el sentido de escenografía urbana que Potemkin inmortalizó. Pero la historia le reservó un destino más feliz: caído el gobierno militar, Roca fue invitado a Buenos Aires por el Centro de Estudiantes de Arquitectura, como si su condición de arquitecto-artista borrara su tarea como funcionario todopoderoso del gobierno del general Menéndez.

Es que para entonces ya había calado fuertemente un discurso comunitarista para la ciudad, sensible al pasado y a las citas cultas, una de las tantas variantes del "posmodernismo". Y en la medida en que la agenda de la disciplina de fines de la dictadura continuó en las décadas posteriores, en particular el tópico de la memoria urbana y sus formas de tramitación, Roca continúa siendo un referente en el fáustico mundo de la arquitectura, que como verdadera herencia de la dictadura recibió un autocentramiento escasamente equiparable con décadas anteriores. No es pues en los estilos, sino en la escasa densidad de su uso —ya sea en la tradición moderna o en la aceptación de las referencias del pasado— donde puede hallarse la verdadera marca de un régimen que impidió cualquier debate de fondo.

Memoria e historia

Una de las inflexiones que se produjeron en el imaginario urbano durante la dictadura, que luego apareció como "posmoderna", fue la afirmación de la memoria colectiva *materializada* en los edificios, y la consecuente voluntad de establecer políticas activas de preservación, de respeto por el en-

torno histórico, de continuidad con el carácter de la arquitectura asentada en la tradición constructiva local; una inflexión clave actualmente a la hora de evaluar las políticas urbanas. Las progresistas capas medias urbanas, que no dudaban en 1960 sobre el acierto de derribar viejos edificios para reemplazarlos por otros modernos, higiénicos, luminosos, a partir de 1980 convirtieron la demolición en pecado capital y descubrieron los encantos de las modestas casas *chorizo* de paredes de ladrillo a la vista en algún viejo barrio de la ciudad.

Las razones de esta inflexión drástica no sólo se deben a la ya comentada reconsideración internacional del modernismo, o a alguna clase de "giro reaccionario" de la sociedad durante la dictadura. Por el contrario, también fue una reacción contra sus demoliciones y sus obras fastuosas. Un ejemplo claro del significado que adquirió este tema en los últimos años de la dictadura es la protesta masiva que la Sociedad Central de Arquitectos y el Centro de Estudiantes de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires organizaron en 1982 en contra de la demolición del viejo Mercado del Centro, en Montevideo y Sarmiento, donde se encontraba Bachín —el bodegón porteño al que aludía el tango de Piazzolla—. Se proponía en su lugar un centro comercial, con cines, teatros, restaurantes, calles atravesando la manzana, no muy distinto del que finalmente se realizó ("La Plaza"). Un grupo profesional que hasta un lustro atrás imaginaba, a través de proyectos osados, un promisorio futuro, se movilizaba ahora ante la demolición de un sitio cuyos valores patrimoniales no eran ni estéticos ni de antigüedad. Bachín hablaba de un pasado reciente, de noches de bohemia urbana, de intelectuales y artistas reunidos románticamente con la vida de los sectores populares. Quienes entonces participaron de la manifestación sabían que, además de la salvaguarda de esos valores barriales, defender Bachín de la desaparición, en la ciudad de las autopistas, resultaba una metáfora de otras más siniestras desapariciones. Y ya en plena democracia, cuando la palabra *memoria* alcanzó el sentido político ejemplar de no olvidar lo que había pasado para no repetirlo *nunca más*, la analogía entre la obliteración de la memoria física, condensada en las piedras de la ciudad, y la amnesia social se convirtió en un tópico.

Incluso la década del noventa, que en las versiones arquitec-

tónicas de punta abandonó las restauraciones y las citas a favor de nuevas apuestas formales, no logró desplazar aquella convicción; más aún, las nuevas tendencias de la arquitectura se convirtieron en símbolo del dispendio y la frivolidad de la época de Menem. En espejo inverso con el afán modernizador de la década del sesenta, el sentido común actual se sigue inclinando hacia la nostalgia. Fue necesaria una articulación particular de las circunstancias locales con los debates internacionales para que el amor por la memoria urbana reemplazara la voluntad de renovación en forma duradera, aceptada de manera entusiasta por profesionales y legos.

De gran impacto en la década del setenta fue la experiencia del municipio comunista de Bologna, que inició una política de preservación del degradado centro histórico, remodelando el tejido habitacional tradicional, evitando la expulsión social, política que uno de sus impulsores llamó *la urbanistica della austerità*. Estos años fueron también los de difusión de dos de los últimos grandes tratados sobre la naturaleza de los hechos urbanos: *La arquitectura de la ciudad*, de Aldo Rossi, y *Aprendiendo de Las Vegas*, de Venturi, Izenour y Scott Brown. El primero hacía hincapié en la permanencia de las formas urbanas, recuperaba el papel de los monumentos y de las tipologías populares de habitación, e imaginaba las ciudades como soporte de una utopía democrática en la que la *esfera pública* hallaba su correlato espacial. Una tendencia que se extiende en los primeros años democráticos en la misma constelación de ideas por la que el concepto político de *espacio público*, en versiones como las de Jürgen Habermas o Hannah Arendt, reemplazó los motivos tradicionales de la izquierda —la lucha de clases, la revolución—. Rossi era comunista, lo que en la Argentina de fines de la dictadura no dejó de causar problemas a quienes se convirtieron en sus fervientes seguidores. También progresistas, aunque en la inflexión norteamericana, Venturi, Izenour y Scott Brown participaban del desparpajo *pop* de los últimos años sesenta: rechazaban el elitismo y la austeridad moralista de la arquitectura moderna, celebrando provocativamente la vitalidad chabacana de Las Vegas, a la manera en que Andy Warhol lo hacía con las sopas Campbell.

En la Argentina de los oscuros setenta, Rossi fue recibido

por un círculo estrecho, nucleado alrededor de un grupo de arquitectos que habían renunciado a la Universidad en 1976: *la Escuelita*; Venturi fue difundido especialmente en las páginas del diario *Clarín* por los arquitectos Rafael Iglesia y Mario Sabugo, que recreaban su militancia peronista a la sombra de los barrios amados, las luces de la calle Corrientes, los enanitos de jardín. Ambas lecturas —el sofisticado realismo italiano, el transgresor populismo— se cruzaron en los inicios de la democracia, en la celebración de la calle, del café, de la casa chorizo.

No era la primera vez en la Argentina en que las huellas físicas de la historia se tenían en cuenta —la Comisión Nacional de Monumentos y Lugares Históricos había iniciado sus tareas en 1938—, pero tales previsiones nunca habían entrado en conflicto con las transformaciones urbanas, en la medida en que el salvataje se realizaba sobre objetos aislados, o sitios de valor histórico en general anteriores a 1880. Cierto es que en 1959 el municipio porteño había inaugurado *Caminito*, la característica curva del ferrocarril que dio su identidad física al barrio de La Boca, definiendo por primera vez la restauración y el uso cultural de un ámbito inmigrante. Pero se trataba de una situación excepcional: recién durante la dictadura se inició en Buenos Aires una política de preservación sostenida en un barrio tradicional, San Telmo, con la creación del U24 como área de fuertes restricciones a la construcción nueva. La preservación estricta no llevó en San Telmo al deseado desarrollo de la calidad barrial, ya que en muchos casos impedía obtener en la remodelación de las viejas casas el mínimo estándar de habitabilidad. Pero otros barrios supieron sacar partido de la nueva sensibilidad, promovida por agentes inmobiliarios y comerciantes atentos: un ejemplo elocuente lo constituye el boom de Palermo Viejo, el barrio en que Borges —como se recordó puntualmente— había "fundado" la verdadera Buenos Aires, y que aprovechó su patrimonio de viejas casas chorizo, almacenes en esquina y sosegado aire antimetropolitano. En pocos años, el valor del suelo alcanzaba casi el del Palermo prestigioso, y a fines de los noventa el fenómeno se expandió hacia el Oeste mientras las inmobiliarias nominaban nuevos "barrios" (Las Cañitas, Palermo Soho, Palermo Hollywood) con restaurantes de *nouvelle cuisine*, comercios de moda jo-

ven, artesanías de calidad, muebles minimalistas, instalados en viejas fábricas o en antiguos patios.

Otras operaciones de importancia en las ciudades reconocen su deuda con estas ideas. Ya hemos comentado el trabajo de Roca en Córdoba, ciudad que por su patrimonio colonial había sido objeto de medidas tempranas, como es el caso de los trabajos llevados a cabo en 1962 por el arquitecto La Padula para el Plan Regulador, que incluían un estudio para la reorganización del Centro Histórico. Roca amplió la clásica preocupación por los monumentos hacia la recuperación de modestos conjuntos de viviendas de principios de siglo, de mercados barriales, etc., alterando su destino funcional e incluso su forma a través de intervenciones fuertes. Otras ciudades de posible interés histórico en el sentido tradicional, en cambio, no habían sido respetadas durante el ímpetu modernizador. Corrientes había visto destruirse su casco histórico en la década del setenta, bajo fuertes presiones inmobiliarias. Cierto es que en 1974 se había iniciado el relevamiento de su patrimonio, a manos de un equipo de la Universidad del Nordeste, pero recién en 1985 se sancionó una ordenanza que establecía para el centro el respeto por la línea municipal, alturas no mayores a los 9 metros, protección de edificios de interés patrimonial. El casco de Corrientes fue el único de las ciudades del nordeste que se declaró monumento histórico nacional.

Más interesantes como indicadores de la nueva sensibilidad son los múltiples casos de ciudades medianas que hasta los años setenta apenas habían reparado en el patrimonio local. El caso de Ushuaia es remarcable. Apenas un caserío en la primera mitad del siglo XX, que vivía de las actividades del presidio vecino y —después de 1950— de la base aeronaval, se abrió a una etapa de prosperidad desde la década del setenta, duplicando su población entre 1980 y 1990 debido a las leyes de promoción económica que beneficiaron a tantas ciudades patagónicas. El auge del turismo internacional en "la ciudad más austral del mundo" es una de las claves para comprender la súbita revalorización de un patrimonio urbano virtualmente inexistente, si se juzgara con los parámetros tradicionales de conservación. Fueron declarados monumentos históricos nacionales los pabellones centrales del viejo presidio, la primera residencia de los gobernadores (hoy Legislatura), la casa Ra-

mos (1920) y la iglesia católica cuya torre fue reconstruida. El caso del presidio es sintomático de la nueva forma de abordar el patrimonio histórico: nadie hubiera soñado antes en preservar un edificio de tan triste memoria, ya incorporado a la ciudad, para convertirlo en la fiesta del 2000 en un boliche bailable. El afán patrimonialista llevó en algunos casos a proyectos delirantes: en La Plata se propuso ante la UNESCO declarar *el plano urbano* patrimonio de la humanidad.

Pero los casos más significativos de la década del noventa permanecen en Buenos Aires, en la medida en que se evidencia con más claridad la relación ambigua entre afirmación de la memoria urbana y emprendimientos inmobiliarios que, a diferencia de la utopía de Bologna, sólo logran la *gentryfication* de los barrios. Ambiciosos proyectos, como Puerto Madero, Retiro y Abasto, articulan transformaciones urbanas y preservación patrimonial. Un caso como el de la Vuelta de Rocha en La Boca muestra los límites que enfrentan algunas de estas operaciones: las obras de ingeniería para evitar las inundaciones en ese sector del Riachuelo se acoplaron con una serie de intervenciones públicas, como el paseo de la ribera o la puesta en valor de Caminito, y privadas, como la galería Proa, para constituir un núcleo puntual en el que se combinan preservación arquitectónica, sofisticación artística y escenografía para consumo turístico, pero que no ha logrado alterar mínimamente las condiciones de extrema pobreza del entorno más inmediato.

Otro problema vinculado con la memoria se abrió en los inicios de la democracia relacionado con la forma de abordar las marcas siniestras que se multiplicaban en la ciudad. Resultaba fácil proclamar la importancia del presidio de Ushuaia, porque el dolor que sus paredes encerraron parecía o justificado o lejano. Pero la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA), imponente edificio entre jardines y el más emblemático de los siniestros *chupaderos*, convocaba el mismo problema que los campos de concentración europeos, con el agravante de que la ESMA continuaba en funciones: no se podía eliminar ni se podía "reciclar". De hecho, por diferentes razones, una propuesta de la Legislatura de Buenos Aires para convertir "El Olimpo", otro campo famoso, en un museo de la memoria no ha prosperado.

Por otro lado, se instaló el problema de cómo recordar activamente a aquellos que no estaban más. Las placas con inscripciones o los conmovedores homenajes efímeros que habían acompañado los primeros años de democracia —como la sábana con los nombres de los estudiantes y arquitectos desaparecidos, realizada por primera vez en la agonía dictatorial, incendiada y rehecha, que aún cuelga en el espacio central de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires— ya no alcanzaban a fines de los años noventa: la permanencia física de los objetos garantiza, hoy como hace quinientos años, la ilusión de que el recuerdo no se desvanecerá. Se planteó entonces la necesidad de edificaciones permanentes para dejar testimonio a largo plazo. Sin embargo, la sensibilidad antimonumental del modernismo había dejado inermes a los artistas: ¿cómo evitar el problema de la museificación, de la anestesia del recuerdo que acompaña inevitablemente estatuas, lápidas y monumentos?

Por último, cada recorrido de la ciudad permitía toparse con un episodio sangriento: en un coloquio sobre el tema realizado en 1996, un grupo de participantes mostró un plano de Buenos Aires plagado de puntos rojos, señalando los lugares de los *chupaderos*. ¿Qué era posible hacer en una ciudad activa, donde las marcas de la muerte pasada convivían con el trabajo y el ocio cotidianos? El riesgo de convertir a la ciudad en una gran lápida —al mismo tiempo reveladora y consoladora— podía bien observarse en la experiencia del Berlín postmuro.

Los avatares del conflicto pueden ejemplificarse en un episodio que culminó en 2000. Luego de una serie de negociaciones que implicaron variados proyectos, se materializó en terrenos lindantes con la Ciudad Universitaria de Buenos Aires el Parque de la Memoria, impulsado por el gobierno autónomo y diversas asociaciones civiles, entre ellas las Abuelas de Plaza de Mayo. El proyecto se ubicaba en la tradición de los parques memoriales anglosajones, con la esperanza de "recordar en la vida" a aquellos que desaparecieron. El resultado, sin embargo, no estuvo a la altura de las expectativas, y no pudo evitar un aire de parque temático al ser convocado posteriormente un concurso internacional para los objetos de arte que lo poblarían, que arrojó como saldo un muestrario de las más variadas tendencias internacionales. El debate no ha cesado, y es testi-

monio de las posibilidades y límites de la "memoria encarnada en las piedras", sugestiva y pregnante, pero también ambigua y pacificadora.

La ciudad como naturaleza

La ubicación del Parque de la Memoria sobre el río de la Plata no respondía sólo al recuerdo de los cientos que en él habían encontrado su tumba; para el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el parque resultaba uno más de la serie de espacios verdes que se proponían para revitalizar la costa. La *recuperación del río* volvía a ser, una vez más en el siglo XX, el tópico favorito de las ciudades del litoral argentino, de cuyo paisaje cotidiano permanecía ausente. El caso más exitoso fue el de Rosario, que logró en el área céntrica la buscada continuidad entre artificio y naturaleza; Buenos Aires, en cambio, resultó mucho más problemática por su vocación centenaria de crecer con tierras de relleno sobre el agua, obstaculizando el acceso visual y material a las orillas. El proyecto director de Puerto Madero (1991) poseía como premisa la articulación entre el río y la ciudad, integrando los artefactos e instalaciones industriales —silos, almacenes, maquinarias, etc.— que se reconocían en sus valores estéticos y también como expresión de la vieja identidad comercial de las ciudades del Plata.

Pero el obstáculo principal para que el centro urbano se abriera francamente al río lo constituyó la llamada *Reserva Ecológica*, un área de ensanche sobre el agua de cerca de 400 ha, que originalmente se había destinado a parque metropolitano. El propósito de construir el parque databa de fines de los años cincuenta, pero fue durante la intendencia de Cacciatore cuando se procedió a su refulado y relleno, utilizando para ello los escombros provenientes de las demoliciones realizadas para construir las autopistas. En 1981 ya estaba preparado el proyecto; apenas cuatro años más tarde, ya en el gobierno del presidente Alfonsín, el ensanche fue declarado oficialmente *reserva* por una ley del Congreso, considerando que, debido a la morosidad de los trabajos, el lugar (los montones de escombros) se había cubierto espontáneamente de flora y fauna del Paraná. Este modelo atípico de reserva urbana se extendió en

otras ciudades, ofreciéndose como alternativa al parque tradicional, como fue el caso de los terrenos de la Ciudad Universitaria de Santa Fe.

El caso de la Reserva Ecológica es paradigmático. Es testimonio de un cambio de sensibilidad con respecto a los problemas urbanos que ya puede verificarse, tímidamente, en los años de la dictadura: una sensibilidad *verde* que se alejaba de la tradicional mirada moderna, de raíces ilustradas, en la medida en que el verde cultivado y embellecido era rechazado por los nuevos ambientalistas con igual fuerza con que se oponen a cualquier construcción. Este naturalismo difuso tomaba cuerpo en múltiples organizaciones alineadas en la década del ochenta con las florecientes organizaciones civiles del período: sin su presión resulta imposible comprender la rápida sanción de la ley de 1985. En la década menemista, estas organizaciones resistieron con amplio acuerdo social la presión de los prósperos *brokers* porteños —y la más velada resistencia de las organizaciones de arquitectos—, que apreciaban el inmenso valor potencial de estas tierras vacantes a metros del corazón de la ciudad. Se trata, sin embargo, de dos caras de la misma moneda —el naturalismo ecologista y el naturalismo del mercado—, según puede notarse en el corolario de estas acciones. Mientras la atípica reserva se defendía con éxito, las verdaderas reservas verdes de la metrópoli, el Tigre al norte y el bosque marginal de la costa sur del Gran Buenos Aires, fueron objeto de la más violenta transformación inmobiliaria, sin merecer, hasta que fue tarde, la atención del fundamentalismo ecologista, por tratarse para éste de áreas fuertemente "antropizadas", plagadas de especies foráneas.

¿Cómo se estableció el ecologismo como sentido común urbano? En sus rasgos actuales, puede afirmarse que se hizo fuerte con la declinación de las utopías revolucionarias que habían alcanzado su punto álgido en el Mayo francés, reemplazándolas. Pero su significado político es altamente ambiguo. Los especialistas reconocen dos sucesos fundamentales en el ambientalismo contemporáneo: el informe *Los límites del crecimiento*, preparado para el Club de Roma en 1972, y la Primera Conferencia Internacional sobre Medio Ambiente Humano, impulsada por la ONU, realizada en Estocolmo el mismo año, que dio origen al Programa de las Naciones Unidas para el

Medio Ambiente (PNUD). El informe al Club de Roma, financiado por la Volkswagen, la Fiat y la fundación Ford, llevó adelante la propuesta de *congelar* los niveles de desarrollo económico de las naciones en salvaguarda del hábitat terrestre, contrastando fuertemente con la preocupación social —tercermundista— de los programas de desarrollo de las Naciones Unidas.

En la Argentina, la dictadura militar supuso un quiebre abrupto con las utopías de izquierda, por lo que el repliegue hacia *lo natural*, que ya se había manifestado en grupos juveniles alternativos, pudo extenderse sin obstáculos represivos ni debates sustanciales. Las formas en que la ciudad se pensó fueron alteradas por esta nueva ideología. En verdad, las relaciones entre el medio natural y los asentamientos humanos no constituyen en la Argentina una novedad: la determinación ambiental había sido una pieza clave del higienismo positivista; el equilibrio con la naturaleza fue preocupación constante del urbanismo moderno; la salvaguarda de áreas naturales está legislada desde principios del siglo XX. Pero antes de nuestro período la articulación entre problemas ambientales y planificación urbana era débil y convencional. Hacia mediados de los años setenta, a las hipótesis de conflicto urbano levantadas por el clima revolucionario les sucedieron las hipótesis de regulación homeostática del entorno: se fusionaron diversos conceptos atinentes al sanitarismo, la biología y la planificación, en una versión de la ciudad que la asimilaba al comportamiento de un ecosistema —que la *naturalizaba*— y que no podía menos que resultar funcional a la cultura dictatorial.

En efecto, el plan urbano de Buenos Aires (1977) consideraba por primera vez las cuestiones de polución ambiental; una serie de acciones concretas provienen de entonces, más allá de que la corrupción dominante impidió o tergiversó la intención de las medidas: la creación del Cinturón Ecológico (CEAMSE), el uso de compactadores, las campañas para la disminución del ruido ambiental, las ordenanzas atinentes a la contaminación hídrica o la calidad del aire. Sin embargo, los primeros estudios sistemáticos de una ciudad en perspectiva ecológica se produjeron en Córdoba, en cuyo municipio fue creada el Área de Ecología Urbana en 1973. Así, pudo verificarse una continuidad de progresiva incorporación y articula-

ción de los temas ecológicos con el planeamiento urbano y regional en los últimos treinta años, de forma relativamente independiente de los acontecimientos políticos.

Distinta resulta la evaluación del ecologismo como movimiento social. Las ONG, claves del movimiento ecologista contemporáneo, no poseyeron durante el gobierno militar casi ningún protagonismo pues eran un puñado de organizaciones desarticuladas, deudoras de viejas asociaciones naturalistas, como la Asociación Ornitológica del Plata, la Asociación de Amigos de Parques Nacionales o la Fundación Vida Silvestre Argentina. Pero hacia fines de la dictadura se creó una serie de ONG ligadas a la cuestión urbana, de alto clivaje político, que reunieron los avances científicos con la voluntad de crear nuevas bases para la reconstrucción democrática del tejido político-institucional. Así, para principios de los años ochenta se inauguraron contactos con organizaciones internacionales de perfil semejante y se estableció una fluida relación con los medios de comunicación. La ciudad de Córdoba fue nuevamente la avanzada. Los primeros pasos se ligaron con cuestiones concretas —y nada urbanas— como el recurso de amparo contra la caza de las toninas o la demanda contra los herbicidas. En 1984 la organización FUNAM elaboró el primer directorio de ONG ambientalistas de la Argentina, catalogando unas 300 entidades; en el mismo año se creaba el Consejo de ONG ambientalistas de Córdoba. En 1986 comenzaron las negociaciones con Greenpeace que, dos años más tarde, abrió en Buenos Aires su primera oficina para el Tercer Mundo, por lo que este año puede considerarse el del ingreso definitivo de la Argentina a la red mundial. Una nueva oleada de creación de ONG coincidió con la segunda Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro (1992), de gran cobertura periodística. Su contrapartida, el Foro Global 94, montado por las ONG brasileñas, demostró una fractura importante entre la institucionalización de los principios ambientales y las organizaciones que intentaban mantener un sesgo político de izquierda. El efecto de las ONG debe establecerse, más que en las contribuciones técnicas o las propuestas viables, en el plano de la acción, difusión y presión sobre los estamentos políticos para imponer la temática ambiental.

Resulta difícil evaluar el impacto concreto de esta nueva

sensibilidad en las ciudades, ya que muchas consideraciones que solemos atribuir a "la ecología" son en realidad derivaciones del sanitarismo, de la ingeniería territorial, del diseño del paisaje o de la planificación; aunque ya mencionamos cómo una de las operaciones más significativas en el deterioro del medio ambiente urbano de las últimas décadas, el boom de las suburbanizaciones privadas de los años noventa, encuentra uno de sus puntales ideológicos en los discursos naturalistas.

Diferente es el impacto en la escala territorial: se observa una progresiva multiplicación de las áreas protegidas desde la década del setenta, sumada a especificaciones legales más sutiles sobre la distinción entre diversos niveles de preservación y manejo. Así, en 2000 existían 32 áreas protegidas nacionales, que cubrían el 1,25% del territorio. El número se amplió a más de 100 lugares si se consideran las áreas de protección provincial: una eclosión que confirma la hipótesis del sentido común "verde", que no entró en conflicto con ninguno de los gobiernos sucesivos. El impacto concreto de esta política en las ciudades que gozan de un entorno privilegiado —especialmente las patagónicas, cuyo movimiento turístico internacional fue en ascenso— aún está por evaluarse. Continúan, claro, los viejos problemas que a principios de siglo había identificado la avanzada de la filosofía norteamericana: el conflicto entre producción intensiva y salvaguarda de los recursos naturales, entre habitación permanente y vacaciones estacionales, entre turismo masivo y preservación ambiental, entre riqueza natural y pobreza social, conflictos que muchas veces generan intensos antagonismos entre los nuevos habitantes de clases medias que escapan de la ciudad y los habitantes tradicionales, como ocurrió en los años setenta en El Bolsón y a partir de los ochenta en las villas de Traslasierra en Córdoba.

La introducción en la nueva Constitución de 1994 del derecho a "un ambiente sano" parece culminar los esfuerzos de las organizaciones ambientalistas. Puede verificarse desde entonces una serie de medidas efectivas que mejoraron la calidad de vida urbana, como la creación de la policía ecológica, la obligatoriedad de evaluación del impacto ambiental para cualquier proyecto público o privado de envergadura. Sin embargo, no escribiremos la historia argentina a través de las buenas intenciones legales: la corrupción, un dato de toda nuestra historia,

afectó radicalmente la viabilidad de cualquier proyecto. Un caso testigo lo constituyó la propuesta de la secretaria de Medio Ambiente durante el gobierno de Carlos Menem, María Julia Alsogaray, de limpiar en mil días el Riachuelo de Buenos Aires, monumento a la inexistencia de vida orgánica hasta el día de hoy. Los tópicos ecologistas se revelaron más poderosos en la transformación de la conducta individual en un genérico sentido *new age*: cuidado del cuerpo, comida magra, lucha moral contra el cigarrillo, decoraciones zen. La sensibilidad verde —que es típicamente urbana— decayó en su versión fundamentalista hacia fines de los noventa, cuando la ciudad es asediada por la pobreza y no, como se pensaba, por la denostada figura del arquitecto fáustico.

Las ideas urbanísticas y la reflexión sobre la ciudad

Como se advierte, el último cuarto del siglo XX fue especialmente activo en términos de ideas sobre la ciudad y representaciones urbanas en la Argentina y el mundo. En relativamente poco tiempo se pasó de la planificación modernizadora clásica, abstracta y tecnocrática, que dominaba desde la segunda posguerra, a una revaloración de la ciudad en tanto ámbito de la historia colectiva, la cultura moderna y la deliberación ciudadana, en los términos del debate modernidad/posmodernidad y, finalmente, a una también novedosa concepción de la ciudad como territorio económico competitivo en una red regional o global de ciudades, una de cuyas claves es nuevamente la cultura, aunque entendida ahora como argumento del "city-marketing".

Dentro de las diferentes vertientes que se desplegaron durante la dictadura, en términos de pensamiento estrictamente urbano predominó, como política oficial, la matriz modernizadora que anidaba en la tradición planificadora argentina, pese a que ella tenía una autorrepresentación progresista de sus roles urbanos y sociales. No era la primera vez que este tipo de paradojas ocurría. Algunos de los planes más ambiciosos del ciclo desarrollista fueron realizados entre 1966 y 1971, cuando los gobiernos militares creaban un pomposo Sistema Nacional de Planeamiento y el Consejo Nacional de Desarrollo servía,

por añadidura, de laboratorio para una cantidad de figuras emergentes del campo sociológico de izquierda, produciendo dentro de las oficinas públicas el pasaje teórico desde los funcionalistas "polos de desarrollo" a las posiciones más comprometidas sobre las "desigualdades regionales" y la "dependencia interna".

Esta curiosidad ideológica, por supuesto, iba a cancelarse. A partir de 1976 la dictadura eliminó del campo del pensamiento urbano oficial todo resto de radicalización política, desarrollada especialmente de la mano del protagonismo que las ciencias sociales venían teniendo en los temas urbanos y regionales desde finales de los años cincuenta. Pero no se trató de un repliegue tradicionalista o conservador, sino de un regreso a la vinculación más clásica entre planificación modernizadora y pensamiento arquitectónico, con las ventajas de un progresismo tecnocrático y despolitizado que vio en la dictadura la posibilidad de realización de proyectos urbanos y territoriales de largo aliento. La clave para esa confluencia era la convicción militar acerca de la necesidad del protagonismo del Estado en los temas territoriales, que, como mostró Quintero Palacios, siempre los llevó a mezclar planificación, soberanía y seguridad, en una especie de nacionalismo desarrollista autoritario. Una convicción que el debate urbanístico internacional comenzaba a poner en cuestión a partir de un ataque a la ideología estatalista modernizadora en varios flancos contrapuestos: por estatal (los nuevos desarrollos capitalistas anglosajones en lo que Peter Hall llamó "la urbanística de los promotores"), por elitista y autoritaria (la reivindicación de la cualidad popular de la ciudad norteamericana, como ya vimos en el caso de *Aprendiendo de Las Vegas*), o por tecnocrática y modernizadora (los debates sobre la cualidad histórica y cultural de la ciudad europea). Ya mencionamos el impacto cultural de las dos últimas vertientes, pero es evidentemente paradójico que la primera de ellas no haya encontrado adeptos en las filas oficiales, al menos si se piensa en algunas políticas económicas de la dictadura —especialmente, el ajuste estructural y la descentralización estatal, condimentados con los discursos neoliberales de "achicar el Estado para agrandar la Nación"—.

Hubo que esperar a la democracia para que las críticas a la voluntad estatalista y el impulso tecnocrático de la planifica-

El traslado de la Capital: la última utopía de la ideología planificadora

La elección del área descripta en el artículo primero del proyecto de ley como Capital de la República Argentina [Viedma] se inscribe en este propósito de recrear el federalismo argentino, modernizando la administración y descentralizando las decisiones. Pero además resulta un elemento imprescindible para incorporar al futuro del país uno de los más grandes espacios vacíos existentes en el mundo. Se trata de una propuesta de transformación del país, de un cambio que permita armonizar la suma de desarrollos regionales que integren coherentemente y definitivamente a la Nación.

[...] Pero el área asignada tiene también una ubicación estratégica especial. Emplazada cerca de la mitad del eje longitudinal del país y asomada al extenso litoral marítimo patagónico, fue fundada respondiendo a una decisión geopolítica de la Corona española, a fines del siglo XVIII. Hubieron de pasar dos siglos para que la reciente historia argentina hiciera resurgir las circunstancias del pasado y demostrara que los riesgos de un destino incumplido y un desarrollo postergado podrían ser letales para el interés nacional. En los dos últimos conflictos internacionales la Patagonia se convirtió en el lugar estratégico más importante y demostró la extrema vulnerabilidad del territorio argentino.

[...] No se trata, naturalmente, de determinar el emplazamiento de una capital sobre la base de exclusivas consideraciones estratégicas de carácter militar, sino advertir en qué medida el subdesarrollo, la falta de población, de medios de comunicación, y de capacidad para defenderse, siguen colocando como hace doscientos años a esta región como el sitio más frágil de la estructura geopolítica de la Argentina. [...]

Del discurso pronunciado por el presidente Raúl Alfonsín ante el Consejo para la Consolidación de la Democracia en julio de 1986, fundamentando el proyecto de ley que estaba presentando en el Congreso. Reproducido en Carlos Reboratti, *Nueva capital, viejos mitos. La geopolítica criolla o la razón extraviada*, Sudamericana-Planeta, Buenos Aires, 1987.

ción modernizadora comenzaran a ingresar más francamente. Pero tampoco consiguieron de inmediato un protagonismo excluyente. La ideología planificadora mantuvo una presencia fuerte en la cultura urbana y territorial y en las propuestas oficiales, como se ve con claridad en la última utopía político-urbana del siglo: el proyecto de traslado de la Capital a Viedma, elevado por el presidente Raúl Alfonsín y sancionado por una ley del Congreso en 1986. Con indudable inspiración en el caso de Brasilia, la idea del desplazamiento del baricentro del país al sur se apoyaba en una concepción épica de la política, como signo ante la sociedad de que todavía se podía encarar desde el Estado la solución de los grandes problemas nacionales. Al mismo tiempo, fue la demostración más extrema de fidelidad del alfonsinismo a las concepciones del progresismo cepalino de los años cincuenta y sesenta, con su visión desarrollista y planificadora. Sin embargo, los años no habían pasado en vano y aquel progresismo ya era indistinguible de la geopolítica militarista, cuyo nacionalismo territorial y la obsesión autoritaria por la redistribución homogénea de la estructura espacial de la Argentina le habían dado siempre, como mostró Carlos Reboratti, un rol estratégico a la Patagonia. A pesar de que los trabajos en Viedma comenzaron y la ley de traslado nunca se canceló, el proyecto se desvaneció solo, arrastrando consigo, ahora sí, lo que quedaba en pie de la ideología planificadora.

Las nuevas posiciones afectaron tanto las propuestas urbanas como el pensamiento social sobre la ciudad. En este sentido, la ciudad comenzó a ser analizada en los años ochenta a través de una nueva serie de temas: la gestión local, el rol de los medios de comunicación en los imaginarios urbanos, las vanguardias estéticas; y a través de nuevas disciplinas: la ciencia política, la comunicación, la crítica literaria y la historia cultural, que produjeron un equipamiento intelectual que rompió todo lazo con los lenguajes y las problemáticas anteriores, tanto de la planificación como de la sociología urbana. La llegada de la democracia repuso el clima de celebración de la ciudad como artefacto modernista, en coincidencia con el auge internacional de los debates sobre la modernidad y de ciertas figuras, como Walter Benjamin, que habían colocado la cultura urbana en primer plano para su interpretación.



Parque España, Rosario, arquitectos Bohigas, Martorell y Mackay.

Uno de los temas de mayor impacto político fue la gestión pública municipal y el asociacionismo local, resignificando una larga tradición del pensamiento liberal a la búsqueda de nuevos modelos de relación entre la sociedad civil y el Estado. En los mismos albores de la globalización, ante el progresivo debilitamiento del Estado-nación, las ciudades comenzaron a convertirse en unidades políticas de mayor importancia, para definir tanto estrategias económicas autónomas como identidades ciudadanas. Y aunque ese proceso en la Argentina se vio afectado por el debilitamiento del multipolarismo de su sistema urbano, alcanzó para revestir al municipio de un halo de expectativas que aún no ha terminado de disiparse. Además de

su productividad en nuevas áreas de conocimiento, esto incidió en algunas transformaciones institucionales importantes, como la subdivisión de municipios en el Gran Buenos Aires a comienzos de los años noventa o la autonomía de la ciudad de Buenos Aires consagrada en la Constitución de 1994.

Desde el punto de vista de las propuestas urbanísticas, las experiencias internacionales que mejor encarnaron el nuevo clima de ideas fueron Berlín y Barcelona, con su visión pluralista de las políticas públicas y su reivindicación del espacio público como el ámbito de protagonismo de la sociedad civil. En la Argentina se inició entonces una larga relación con la cultura urbana española y sus especialistas, que había tenido un prólogo emblemático en los finales de la dictadura, cuando un grupo de arquitectos que luego protagonizaría algunos episodios importantes de la renovación urbana española (Martorell, Bohigas y Mackay) realizó el proyecto, concretado en democracia, del parque España y el Centro de Cultura Hispánica en Rosario, representativo de las nuevas corrientes arquitectónicas y embrión del eje rector de las políticas urbanas rosarinas de la democracia, que implicaba la recuperación del frente del río.

La presencia española continuó luego en el asesoramiento y la cofinanciación con la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires de una de las iniciativas de mayor impacto en la cultura arquitectónica del período: la convocatoria "Ideas urbano-arquitectónicas para Buenos Aires" en 1986, conocida como las "20 ideas", en referencia al caso modélico de las "50 ideas" de Madrid: se seleccionaron veinte "vacíos urbanos" para realizar intervenciones significativas en términos arquitectónicos, postulando que desde ellas se irradiarían recualificaciones urbanas más generales. Así, se rechazaba el dominio de la planificación, cuantitativa y metodologista, para recuperar la pequeña escala de intervención cualitativa, revalorizar la trama tradicional de la ciudad, con sus tipologías y monumentos relacionados con su identidad, proponer nuevos mecanismos de participación y decisión, flexibles en su aplicación, y darles un papel destacado a las iniciativas privadas frente al estatalismo de la planificación tradicional. Ninguna de las propuestas concursadas se realizó, pero comenzaron a legitimar en sectores crecientes de la sociedad nociones sobre la gestión urbana que

mostrarían en los años noventa toda su potencia: la proyección por fragmentos, el nuevo papel de los arquitectos, el rol indiscutido del mercado en la decisión de las prioridades de la gestión.

Como vimos, el caso emblemático de esta visión fue en los años noventa Puerto Madero, iniciado también en estrecha colaboración con técnicos e instituciones españolas, responsables directas del suceso del puerto de Barcelona. En verdad, el caso de Barcelona produjo a lo largo de la década un modelo "de exportación", de fuerte impacto en toda Latinoamérica, el llamado "planeamiento estratégico": un modelo caracterizado por asumir los límites de la gestión pública y aceptar la dimensión mercantil del territorio metropolitano, incorporando francamente los capitales privados a la reforma urbana, concebida ésta de modo fragmentario, como piezas urbano-arquitectónicas que subrayan la capacidad de la *forma* arquitectónica tanto en el plano de las necesidades identitarias de la ciudadanía como en el valor de *commodities* de los edificios y sitios urbanos; un nuevo rol de la arquitectura "de marca" como dinamizadora de los cambios urbanos, cuyo ejemplo paradigmático en los noventa fue el museo Guggenheim de Bilbao.

Pese a que las ideas parecen las mismas, entre los ochenta y los noventa en la Argentina estaban cambiando muchas cosas; principalmente, el comportamiento material de la ciudad en el proceso de apertura económica y desmantelamiento del Estado: los fragmentos urbano-arquitectónicos demostraron no funcionar de acuerdo con sus modelos originarios, como dinamizadores del espacio público y avanzadas de un nuevo proyecto flexible de ciudad, sino como enclaves recortados contra un fondo de decadencia, espejos de los procesos de concentración a los que resultaban completamente funcionales; como recurso para la puesta en el mercado de aquellos sectores de la ciudad que suponían ventajas diferenciales para el desarrollo de negocios privados y poco más que eso. Pero aquí convendría analizar por separado dos experiencias contrastantes en la adopción de estos discursos en las ciudades argentinas, Buenos Aires y Rosario.

En la ciudad de Buenos Aires, la gestión que introdujo estos discursos innovadores fue la de Carlos Grosso, el primer intendente menemista, que, en el marco de las privatizaciones

fulminantes y la absoluta falta de control en la relación público-privado de aquel período, quedó identificado casi exclusivamente con la corrupción. Sin embargo, en su corta gestión produjo una serie de transformaciones duraderas, que han venido caracterizando la nueva relación entre los discursos urbanísticos y la dinámica de la ciudad más allá de los cambios políticos posteriores, especialmente porque logró un sólido respaldo para la política municipal de las asociaciones profesionales de arquitectos (Sociedad Central de Arquitectos), articulando un consenso al que en la segunda mitad de la década, ya con un gobierno radical en la ciudad, se sumaría activamente la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires.

El caso de Buenos Aires muestra cómo los discursos del planeamiento estratégico pueden funcionar como coartada progresista para un neoliberalismo urbano salvaje. Las propuestas de incorporación de los capitales privados, con las correspondientes estrategias de *city-marketing*, se entendieron en la ciudad europea como recorte sobre el fondo muy sólido de un Estado que, en el marco de una muy larga tradición de control público sobre la ciudad y el territorio, no ha cedido las riendas de sus propias estrategias urbanas. Mientras que en Buenos Aires, con esos mismos discursos se justificó la desaparición lisa y llana del Estado. Una desaparición parcial y tendenciosa, ya que continuaron fortísimas políticas públicas dirigidas a los sectores más concentrados, como surgió con toda claridad en los datos oficiales de 1998: entre 1988 y 1997 la inversión pública en infraestuctura disminuyó un 100%, y además todo el gasto público se realizó en las áreas más promisorias para los capitales privados, la zona costera desde el puerto hacia el norte.

El mejor ejemplo de la distorsión entre los discursos y las políticas europeas inspiradores y los resultados locales lo ofrece la relación entre el puerto de Barcelona y Puerto Madero: la operación de los Juegos Olímpicos de 1992, de los que el puerto de Barcelona fue una de las piezas maestras, permitió el desarrollo de un plan general de la ciudad que incluyó obras largamente postergadas como, entre muchas otras de fuerte carácter popular, las avenidas de circunvalación ("rondas"), que dieron conectividad a los barrios más postergados. Es como si

Puerto Madero hubiese generado recursos para construir un nuevo Camino de Cintura y una nueva General Paz, cuando de hecho la Corporación Puerto Madero nunca ideó mecanismos para que la ciudad pudiera capitalizar las enormes plusvalías que se obtuvieron de esa zona "inventada" por el Estado para el mercado: el buen negocio que han hecho unos pocos con la ciudad en Puerto Madero no se ha transferido a un buen negocio de la ciudad con Puerto Madero. Como se ve, el pensamiento urbanístico oficial de la democracia en Buenos Aires, gobierno tras gobierno, se obsesionó con un discurso triunfalista que sostiene que la suerte de la ciudad se juega a cara o ceca en la generación de "ocasiones" para incorporarse al mercado global de ciudades: hay que recordar que cuando ya eran evidentes en la ciudad todos los signos de la crisis de 2001, las autoridades municipales seguían haciendo *lobby* internacional para traer una sucursal del Guggenheim. Así se sostuvo el rol del Estado como vanguardia de los procesos de acumulación privada.

En Rosario, por su parte, asimismo cabe reconocer, como en Buenos Aires, una notable continuidad programática a lo largo de todos los gobiernos municipales de la democracia, más allá de sus signos políticos, y también como en Buenos Aires, la fuerte influencia en esos programas de las nuevas tendencias urbanísticas internacionales, especialmente catalanas, como señalaba anticipatoriamente el parque España. Pero aquella continuidad y estas tendencias fueron utilizadas para sostener en el largo plazo una política coherente, de articulación de las inversiones públicas y privadas en beneficio del conjunto de la ciudad, con objetivos urbanísticos "estratégicos", en el sentido de que le ofrecen a la ciudadanía un campo de acción y reconocimiento. Fundamentalmente, la recuperación continuada del frente del río a través de operaciones fragmentarias pero sistematizadas en una visión de conjunto (parque España Sur y Norte, parque de la Bandera, avenida Belgrano, Costanera Norte, rambla Cataluña, balneario La Florida), produciendo en veinte años una transformación radical de los usos sociales y culturales de la ciudad; una política de puesta en valor de los espacios públicos en vinculación con equipamientos colectivos (plazas y mercados); de revalorización de los monumentos y el patrimonio edilicio (finalización del Monumento a la Ban-

dera y Pasaje Juramento), y la identificación puntual de los núcleos estratégicos de modernización económica y funcional con intervención privada (renovación del área ferroviaria). Rosario contó para ello no sólo con sólidos funcionarios sino con el aporte de algunos de los mejores arquitectos jóvenes que surgieron en el país.

Y no se puede decir que estas iniciativas en Rosario hayan encontrado un contexto social o económico más favorable que en Buenos Aires: Rosario es una de las ciudades más golpeadas por las políticas de los años noventa y por sus crisis, con mayor población carenciada, que se acrecienta permanentemente en afluentes migratorios de todo el litoral empobrecido; y a su vez se ha ido convirtiendo en un centro regional del Mercosur, con el impulso fundamental del puente Rosario-Victoria, lo que significa que hay fuertes capitales globalizados que presionan por realizar operaciones urbano-territoriales de magnitud. Sin embargo, cierta coherencia ideológica, reforzada en la última década por el protagonismo del gobierno socialista de Hermes Binner en políticas sociales, permitió el lento desarrollo de una alternativa a aquella visión porteña de la urbanística como agente de los intereses privados y promotora de la segregación urbana. Una alternativa urbanística que Rosario comparte desde hace tiempo con otras ciudades medianas de la región, como Montevideo o Porto Alegre, que se proponen aprovechar la "ocasión" inversa a la de Buenos Aires: la ocasión del (pequeño) margen de maniobra que ofrece una relación tan marginal con los principales circuitos internacionales, con la perspectiva quizá más ambiciosa de componer una red de ciudades que sea algo más que la conexión financiera y turística de los centros terciarios globalizados.

BIBLIOGRAFÍA

Arantes, Otília, "Uma estratégia fatal. A cultura nas novas gestões urbanas", en Otília Beatriz Fiori Arantes, Carlos Vainer y Ermínia Maricato, *A cidades do pensamento único. Desmanchando consensos*, Editora Vozes, Petrópolis, 2000.

Borello, José, Federico Fritzsche y Marcela Vío, "La industria de la Región Metropolitana de Buenos Aires: una mirada global, regional y local", en Alberto Federico Sabaté (coordinador), *Economía y sociedad en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En el contexto de la reestructuración de los '90*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, 2002.

Borja, Jordi, y Manuel Castells, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid, 2000.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, *Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires. Elementos de Diagnóstico*, Buenos Aires, 1998.

Martínez de San Vicente, Isabel, "Rosario. El desafío del Plan", *Arquis*, Buenos Aires, 1995.

Montenegro, R., *Ecología de sistemas urbanos*, CIAM, FAU, UNMdP.

Nun, José, "El enigma argentino", *Punto de Vista*, 71, Buenos Aires, diciembre de 2001.

Pírez, Pedro, *Municipio, necesidades sociales y política local*, IIED-GEL, Buenos Aires, 1991 (con la colaboración de C. Minoliti y M. Novaro).

Quintero Palacios, Silvina, "Planificación regional: límites en el territorio, regiones en el papel. Elementos para una crítica", *Realidad Económica*, N° 131, Buenos Aires, 1995.

Reboratti, Carlos, *Nueva capital, viejos mitos. La geopolítica criolla o la razón extraviada*, Sudamericana, Buenos Aires, 1987.

Rofman, Alejandro, *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar*, Ariel, Buenos Aires, 1999.

Sarlo, Beatriz, "Ya nada será igual", *Punto de Vista*, 70, Buenos Aires, agosto de 2001.

Secchi, Bernardo, "Le condizione sono cambiate" (1984), en *Un progetto per l'urbanistica*, Einaudi, Turín, 1989.

Silvestri, Graciela, y Adrian Gorelik, "Ciudad y cultura urbana, 1976-1999: el fin de la expansion", en José Luis Romero y Luis Alberto Romero, *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos*, Altamira, Buenos Aires, 2000 (segunda edición ampliada y actualizada).

Simonnet, D., *El ecologismo*, México DF, 1983 (2° ed).

Torres, Horacio, *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*, FADU-UBA, Serie Difusión N° 3, Buenos Aires, 1993.

Vapñarsky, César, y Néstor Gorojovsky, *El crecimiento urbano en la Argentina*, IIED-GEL, Buenos Aires, 1990.

Vapñarsky, César, "Primacía y macrocefalia en la Argentina. La transformación del sistema de asentamiento humano desde 1950", *Desarrollo Económico*, vol. 35, número 138, Buenos Aires, 1995.

Waisman, Marina, "Intervención urbana en la ciudad de Córdoba. Miguel Ángel Roca y la imagen de la ciudad", en *Summa*, N°186, Buenos Aires, 1983.

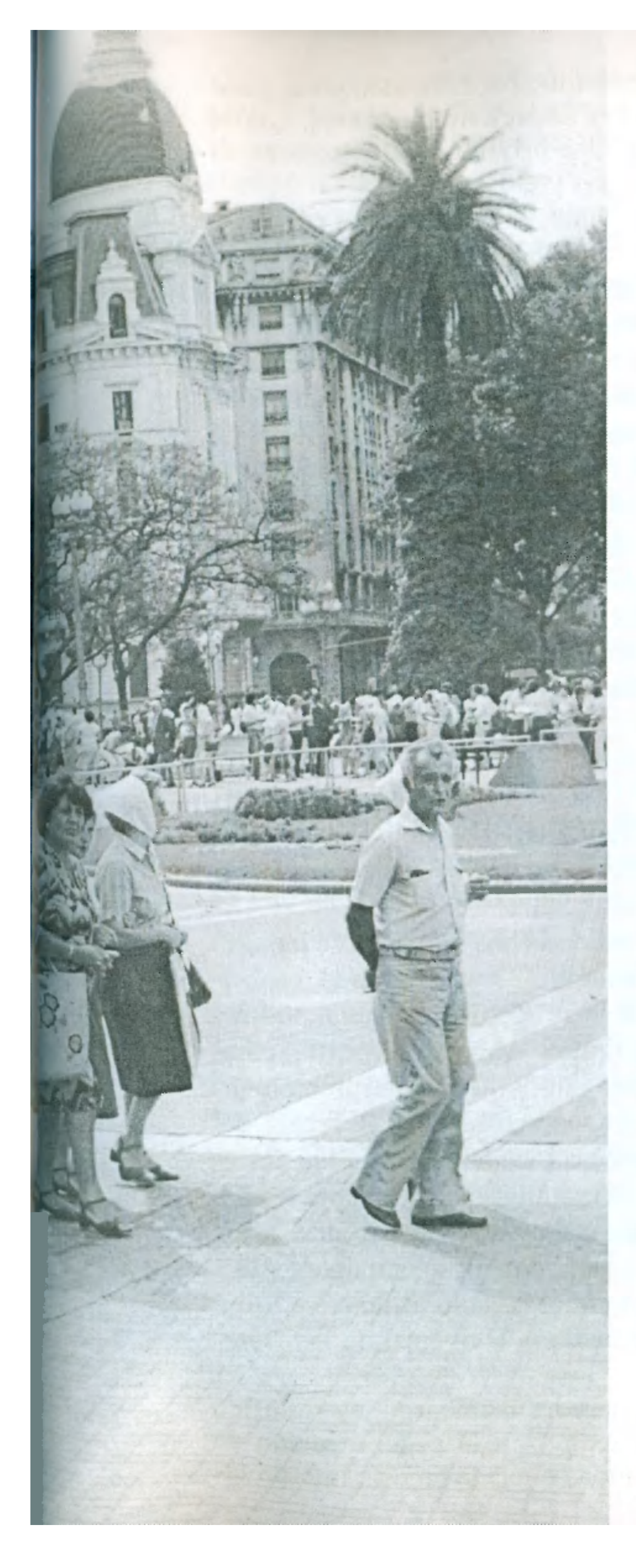
IX

Los derechos humanos entre el Estado y la sociedad

por ELIZABETH JELIN



Participación de Madres de Plaza de Mayo en el acto de la Multipartidaria, 16 de diciembre de 1982.



En la década del setenta, la cuestión de los "derechos humanos" hizo su entrada en el escenario político argentino. Anclada en la represión ilegal y clandestina desde el Estado, paulatinamente esta noción se fue convirtiendo en un concepto organizador del marco de interpretación de la violencia política que se había instalado en el país. Contribuyeron a este papel los sucesos que estaban ocurriendo en el escenario internacional y, especialmente, los procesos políticos en los países de la región, sobre todo Chile y Uruguay. ¿Cuál fue la dinámica de lucha por la implantación de esta clave de interpretación de la realidad política? ¿Qué actores la promovieron? ¿Cuáles fueron las interpretaciones alternativas? ¿Qué efectos y desarrollos posteriores tuvo este proceso?

Este capítulo centra su atención en el desarrollo, a lo largo de los veinticinco años que van desde mediados de la década de los setenta y hasta el fin de siglo, de los conflictos sociopolíticos alrededor de las violaciones de los derechos humanos y de las luchas por su

implantación y vigencia. La constitución de la idea y sus cambios en el tiempo, así como los actores involucrados, son el centro de la atención. Para ello, se privilegian dos actores: el movimiento de derechos humanos y el Estado.

Una aclaración inicial importante: este texto toma como eje la noción de "violaciones a los derechos humanos" tal como se fue construyendo en el país, más que su definición legal o formal. En el período considerado predominó una interpretación de este concepto con énfasis en la represión política estatal. Sólo gradualmente y de manera muy marginal se fue ampliando la noción "derechos humanos", para incluir dimensiones de género (la no discriminación de las mujeres y la libertad de opción sexual), étnicas y raciales, y socioeconómicas, ligadas a los derechos económicos y sociales. Este capítulo se concentra en los procesos sociales relacionados con el tratamiento social y político de las violaciones y la represión de la dictadura en 1976-1983. Un análisis histórico más comprensivo que incluya los derechos económicos, sociales y culturales requiere otra investigación.

ANTECEDENTES: LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESPACIO POLÍTICO Y SOCIAL

Históricamente, el tema de los derechos humanos se inaugura en Occidente como una demanda de la modernidad, específicamente de la burguesía, y de sus filósofos, frente al poder y a los privilegios de las monarquías. Aunque con diferencias muy significativas en su concepción y con interpretaciones muy diversas, es a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre de la Revolución Francesa y de la Constitución norteamericana que este marco interpretativo se fue incorporando en las luchas políticas y sociales del mundo entero. Sin embargo, en el plano de la política internacional fue solamente después de la Segunda Guerra Mundial cuando el tema se tornó central, y se plasmó en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948.

La aprobación de este documento, sin embargo, no significó un consenso internacional inmediato ni la generalización de una visión de la condición humana anclada en esta interpreta-

ción. Numerosos países no aceptaron ni ratificaron la declaración, y hacerlo no llegó a garantizar su vigencia, pues a menudo se amparaban en reivindicar tradiciones culturales o principios religiosos específicos, el derecho "natural" y otras formas "esencializadas". Si bien los países de América latina fueron muy activos participantes de la formulación de la declaración, el marco de los derechos humanos no condujo a acciones o políticas concretas hasta la década del setenta. A partir de ese momento la declaración se fue convirtiendo en un marco legítimo para la acción política, en un horizonte ético y en un parámetro al cual diversos actores podían hacer referencia al condenar o denunciar situaciones de violencia concretas en las que se encontraban. Hasta ese momento, podían existir demandas y denuncias de violencia y violaciones, pero no estaban encuadradas en el lenguaje y la conceptualización de los derechos humanos.

Las redes internacionales y regionales latinoamericanas de derechos humanos también tuvieron su mayor empuje en esta década. Fue entonces cuando creció enormemente el número de organizaciones no gubernamentales dedicadas al tema, cuando los gobiernos comenzaron a denunciar y sancionar violaciones en otros países, cuando el sistema internacional amplió su presencia y su actividad en este campo. En este contexto internacional, se empezó a redefinir y reencuadrar el tema, hasta entonces tan dominado por las confrontaciones entre Occidente y el bloque comunista, partiendo de la premisa de que las violaciones a los derechos humanos pueden afectar a poblaciones que viven en diferentes regímenes políticos. Asimismo, desde su momento fundacional, el debate acerca de la jurisdicción territorial en torno a la soberanía del Estado-nación o la aceptación de instancias judiciales internacionales ha sido constante, con coyunturas especialmente álgidas, como la provocada por la detención de Augusto Pinochet en Londres en 1998.

EL ESCENARIO POLÍTICO DE LOS AÑOS SETENTA. VIOLACIÓN, DENUNCIA Y CONTENCIÓN (1976-1983)

La violencia política y las prácticas represivas por parte del Estado no son una novedad en la historia argentina. Detenciones ilegales, tortura de prisioneros políticos y de presos comunes, cárceles inhumanas, eran datos conocidos y denunciados por opositores políticos de diverso cuño. Tampoco son nuevas las organizaciones solidarias dedicadas a defender y proteger a las víctimas. La defensa y protección de militantes políticos perseguidos y maltratados, especialmente de izquierda, ha sido el objetivo de algunas organizaciones, tales como la Liga Argentina por los Derechos del Hombre, creada en 1937 por iniciativa del Partido Comunista, y desde sus inicios las organizaciones de la comunidad judía han denunciado las demostraciones de antisemitismo y han intentado proteger a víctimas potenciales. Existían también (aunque de creación más reciente y con menos fuerza que en otros lugares de América latina) organizaciones dedicadas a proteger los derechos de grupos subordinados, especialmente minorías étnicas y grupos indígenas, como el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ), organización laica ligada a la Iglesia Católica activa desde los años cincuenta en América latina. Desde comienzos de los años setenta, la Asociación Gremial de Abogados agrupó a abogados de presos políticos, sociales y gremiales.

Los niveles y la intensidad de la violencia política se incrementaron notoriamente durante la primera mitad de los años setenta. Surgieron movimientos de oposición con proyectos revolucionarios, que incorporaron la lucha armada en sus estrategias, como los Montoneros y el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), entre otros. A su vez, fuerzas paramilitares de derecha cristalizadas en la Alianza Anticomunista Argentina (Triple A) se instalaron en el país, y su accionar se hizo cada vez más abierto y ligado a organismos estatales de represión.

Es en este contexto de generalización de la violencia política, y de un Estado que iba recurriendo progresivamente a más y más represión ilegal, que se produjo el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976 y el desplazamiento del gobierno constitucional de Isabel Martínez de Perón. Ya antes del golpe se había instalado una legislación represiva importante. Las accio-

nes represivas eran llevadas a cabo por una combinación de acción oficial estatal y fuerzas paramilitares, y la guerrilla estaba muy debilitada. El estado de sitio había sido implantado dos años antes y seguiría en vigencia hasta el fin de la dictadura, en diciembre de 1983. Los decretos presidenciales secretos que encomendaban a las fuerzas armadas el "aniquilamiento" de la guerrilla, plasmados en el Operativo Independencia en la provincia de Tucumán, datan de febrero de 1975.

Con el golpe, los militares gobernantes generalizaron las prácticas represivas clandestinas que se habían comenzado a probar en el período anterior. La práctica represiva central comenzaba con operativos de secuestro de personas por parte de "grupos de tareas". Los secuestrados eran trasladados a centros clandestinos de detención, sometidos a interrogatorios bajo tortura, y luego mantenidos en esos centros hasta decidir su destino. La gran mayoría engrosó las filas de los "desaparecidos", pocos fueron liberados y otros fueron transferidos a centros de detención legal.

Dos modalidades represivas se convirtieron en emblemáti-

Decreto de aniquilamiento de la guerrilla impartido por la presidenta Isabel Perón

VISTO

Las actividades que elementos subversivos desarrollan en la provincia de Tucumán y la necesidad de adoptar medidas adecuadas para su erradicación:

LA PRESIDENTA DE LA NACIÓN ARGENTINA

En acuerdo general de ministros

DECRETA

ARTÍCULO 1°.— El Comando General del Ejército procederá a ejecutar las operaciones militares que sean necesarias a efectos de neutralizar y/o aniquilar el accionar de elementos subversivos que actúan en la provincia de Tucumán.

[....]

Fuente: http://www.nuncamas.org/document



Aparición de treinta muertos en Pilar durante los años de la dictadura.

cas en el caso argentino: la desaparición forzada de personas y la apropiación y el cambio de identidad de niños secuestrados con sus padres o nacidos en cautiverio. A esto se agregaban las formas de represión más convencionales de las dictaduras: la neutralización de las organizaciones populares, la veda a la acción partidaria y gremial, las limitaciones a las libertades públicas de todo tipo. Todas estas prácticas, así como las acciones represivas en el campo cultural —detenciones, censura, quema de libros, etc.—, fueron parte de un plan sistemático y no una acumulación de violaciones arbitrarias.

Por el lado de la oposición, de las víctimas y de las organizaciones sociales y políticas progresistas, la denuncia y la demanda por violaciones de derechos humanos se fueron expandiendo, centrándose primero en la demanda por la vida misma. Los organismos preexistentes ligados a la defensa de la persecución política y social cambiaron su blanco de acción, y se crearon nuevas organizaciones. Lo importante de este proceso fue que, a partir del golpe, la represión estatal fue creciente-

mente encuadrada en el marco interpretativo de las violaciones a los derechos humanos.

El primer organismo de denuncia que lleva la expresión "derechos humanos" en su nombre es la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), creada a fines de 1975, año en el cual la violencia, la inestabilidad política, los secuestros y los asesinatos se habían intensificado. La asamblea se propuso "promover la real vigencia de los derechos humanos enunciados en la Declaración Universal de las Naciones Unidas y en la Constitución Nacional, y contribuir a poner fin al terrorismo de todo signo". Esta reacción a la escalada de la violencia del Estado, de la guerrilla y de la Triple A se encuadraba en un marco universalista y fue apoyada por un espectro político diverso y pluralista.

En ese mismo período, la preocupación por las violaciones también comenzó a hacerse sentir en grupos vinculados con las iglesias. Dentro de la Iglesia Católica, las discrepancias entre la cúpula eclesiástica y diversos grupos progresistas de religiosos y laicos se profundizaron. En el clima previo al golpe, y en el contexto de otros procesos dictatoriales represivos en América latina, el SERPAJ inició en 1975 una campaña internacional de denuncia y reclamo por la vigencia de los derechos

Testimonio de Alfredo Bravo sobre la constitución de la APDH

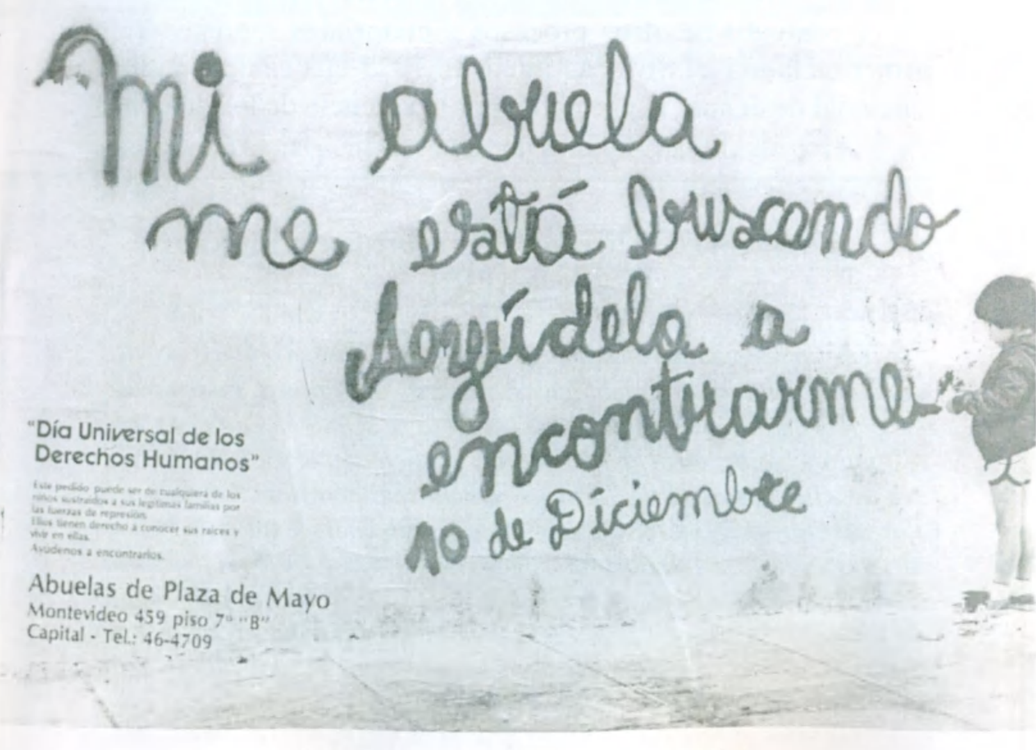
...en ella se combinaron hombres consustanciados en una misma idea, aunque con diferencias ideológicas, políticas y religiosas. Podemos decir con gran orgullo que en la misma mesa se sentaban católicos, protestantes y judíos; en el campo político participaba el socialismo a través de Alicia Moreau de Justo, el radicalismo con Raúl Alfonsín y el Partido Intransigente con Oscar Alende. Tuvimos gente muy valiosa que quizás, en ese entonces, no soñaba con el Premio Nobel de la Paz, como Adolfo Pérez Esquivel, o Raúl Aragón, Eugenio Manzanelli, Eduardo Pimentel, el pastor Pablo Etchegoyen y podría nombrar un montón más. Pero ojo que no alcanzábamos a un centenar de personas.

Fuente: *Nueva Presencia*, N° 378, 28 de septiembre de 1984.

humanos en la región. Desde las instituciones vinculadas con el Consejo Mundial de Iglesias también se promovieron acciones, que dieron lugar a la creación del Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos (MEDH) en febrero de 1976.

Luego, ante la intensidad de la represión y desde el interior del horror, se fueron creando los organismos de "afectados". Estas organizaciones surgieron a partir del encuentro de los directamente afectados y sus familiares en las búsquedas: las Madres de Plaza de Mayo, las Abuelas, los Familiares de Detenidos y Desaparecidos por Razones Políticas.

Durante los primeros años, algunos dirigentes circularon indistintamente por los diversos organismos, perteneciendo y colaborando con varios al mismo tiempo. La solidaridad entre organismos era alta, y se ayudaban y contenían mutuamente. Sin embargo, a lo largo de todo el período de la dictadura, y hasta la transición en 1983, coexistieron dentro del movimiento varias lógicas y estrategias, a veces pacíficamente, a menu-



Afiche de Abuelas de Plaza de Mayo, 1983.

do en conflicto y desacuerdo. El movimiento nació y fue siempre heterogéneo, conformado por dos tipos de organismos: a) los de "afectados" directamente por la represión, como Madres, Abuelas, Familiares, años después la Asociación de Ex Detenidos-Desaparecidos y el movimiento HIJOS, y b) los de "no afectados", aunque algunos de sus dirigentes más prominentes fueron también víctimas directas o familiares de víctimas de violaciones a los derechos humanos como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la APDH, la Liga Argentina por los Derechos del Hombre, el SERPAJ, el MEDH y el Movimiento Judío por los Derechos Humanos (MJDH). Otra fuente de heterogeneidad estaba ligada a la estrategia política: había tensiones y conflictos casi permanentes entre los organismos que proponían una oposición frontal al régimen y los que pedían moderación y cautela. Estas tensiones estarían presentes en toda la historia posterior del movimiento de derechos humanos, y se hicieron más evidentes en coyunturas críticas como la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA en 1979, a la cual la Liga se oponía por el alineamiento de la OEA con los Estados Unidos, o en las demandas de justicia en 1981.

Dentro de esta heterogeneidad de participantes y organismos, los ejes fundamentales de la acción del movimiento durante la dictadura fueron dos: por un lado, la difusión y denuncia pública de las violaciones, incluyendo la acción en el plano internacional para conseguir solidaridad y apoyo en la lucha contra el régimen dictatorial; por el otro, la solidaridad y el apoyo a las víctimas y sus familiares. La diferenciación de las organizaciones y de las motivaciones para la actuación de los primeros activistas de derechos humanos es importante para comprender los debates, las rupturas y los conflictos en el momento de la transición en 1983, así como sus alineamientos y estrategias en el período posterior.

A primera vista, el grupo de organismos de "afectados" parece más homogéneo: sus integrantes son todos familiares de víctimas; el motivo central por el cual se movilizaron inicialmente fue la recuperación de algún familiar desaparecido o detenido. Sin embargo, también había razones y raíces para la divergencia y la heterogeneidad. En primer lugar, había diferencias de orientaciones políticas, desde aquellos que se

autodefinían como "apolíticos", hasta los ligados a diversas agrupaciones de izquierda; segundo, diferencias en las tareas específicas asumidas y en las demandas que se planteaban, especialmente notorias en el caso de Abuelas, organismo que se dedicó a ubicar y recuperar hijos de desaparecidos; tercero, diferencias de personalidad y estilo de liderazgo como en Madres, por ejemplo.

Los organismos de solidaridad de "no afectados" combinaron en su interior la presencia de miembros motivados por su cercanía a las víctimas (sea directamente afectados o familiares), algunos políticos con clara identificación partidaria, religiosos de diferentes iglesias generalmente marginales a las jerarquías eclesiásticas y profesionales e intelectuales independientes. Su actividad pública fue relativamente menor al comienzo de la dictadura, víctima del impacto de la represión a través de la "política del silencio" del régimen militar, para ir intensificándose a partir de la inspección de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, en septiembre de 1979. Después de esta visita, los partidos políticos y sus líderes comenzaron a expresarse más abiertamente: las declaraciones partidarias oficiales variaron desde el documento del Partido Justicialista por el cual condenaba la doctrina de la seguridad nacional hasta las declaraciones de Ricardo Balbín, líder del partido radical, en mayo de 1980, que afirmaban: "No hay desaparecidos sino muertos".

Las diferencias entre organismos de derechos humanos se manifestaban en la elección de la estrategia por seguir: ¿cuánta prudencia en la denuncia y la difusión?, ¿qué demandar o reclamar?, ¿con quiénes hablar?, ¿qué tipo de alianzas y solidaridades internacionales buscar? Algunos organismos decidieron seguir una estrategia "legalista", con una lógica anclada en la formalidad de la ley. Las estrategias de algunas organizaciones estaban definidas por los partidos políticos o instituciones religiosas con los cuales estaban vinculados. Éste fue especialmente el caso de la Liga por los Derechos del Hombre, organización vinculada al Partido Comunista, que estaba constreñida por la posición oficial de la Unión Soviética de apoyo al régimen dictatorial argentino. La postura de los organismos de afectados estaba basada en otros principios, ya que el miedo y las consideraciones estratégicas jugaban un papel mucho me-

nor. En general, estaban más volcados a un rol expresivo, a la denuncia insistente frente a todo tipo de actores, a publicitar y hacer visibles las violaciones, a "maximizar el grito", a menudo corriendo riesgos personales considerables.

A lo largo de los años de la dictadura, estas diferencias dan cuenta de los alineamientos y las disputas dentro de organismos y entre ellos, aun en el interior de la causa común que los convocaba. La esperanza de recobrar a los desaparecidos se mantuvo como prioridad de la acción hasta la transición. La represión clandestina e ilegal creaba confusión, ya que no había información certera sobre lo que estaba sucediendo. En ese contexto, se expresaba la urgencia de verdad, de saber qué había ocurrido, y el deseo de reaparición de la víctima (o de su cuerpo): "*Vivos o muertos*" es una de las consignas que agitaron en los primeros años las Madres de Plaza de Mayo. Es decir, pedían la "aparición", y no todavía la "Aparición con vida", consigna que surgiría por primera vez en 1980, cuando el grupo llevaba ya más de tres años de actividad. Todas las acciones se emprendían procurando favorecer, o al menos no obstaculizar, el alcance de esta meta. En este marco, los organismos se diferenciaban en términos de sus estrategias: algunos estaban más dispuestos a la confrontación, mientras que otros tenían más cuidado y se autolimitaban en sus expresiones.

Estas diferencias dan sentido y significado a los conflictos por la utilización de determinadas palabras en la publicación de documentos y por la elección de consignas que unificarían o dividirían al movimiento. En particular, hubo divergencias y debates en la caracterización del "detenido-desaparecido", y en la generalización de las consignas "Aparición con vida" y "Castigo a todos los culpables". En relación con la expresión "detenido-desaparecido", según cuenta Emilio Mignone, la creación del CELS estuvo ligada en parte a una disputa acerca de la adopción pública de la tesis de la detención-desaparición como política oficial de la dictadura. En efecto, cuando la APDH estaba confeccionando la nómina de desapariciones (que iba a resultar una documentación clave para la labor de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA en septiembre de 1979), la opción de utilizar la denominación "detenido-desaparecido" o "aprehendido" fue objeto de arduo

debate, ya que algunos pensaban que la primera expresión era demasiado comprometedora como denuncia al régimen militar. Al sentir que la estrategia de la APDH limitaba su rango de acción (incluso en cuanto a la posibilidad de patrocinar denuncias individuales y no solamente colectivas), algunos militantes optaron por crear el CELS que, al estar dirigido por personas afectadas por la represión pero que tenían alguna experiencia política anterior, le permitió ejercer un rol coordinador dentro del movimiento de derechos humanos.

La contención: víctimas y afectados

Uno de los espacios de actuación de los organismos durante los años de mayor represión fue un ámbito íntimo y cotidiano. Poco se ha escrito sobre el papel del movimiento en la contención y apoyo a afectados directos de la represión, las víctimas, sus familiares, sus entornos. Como es bien sabido, la dictadura argentina basó su acción en el terrorismo de Estado, que incluía el uso indiscriminado de la tortura, el ocultamiento de la información, la creación de un clima de miedo, la marginación del Poder Judicial, la incertidumbre de las familias y la confusión deliberada de la opinión pública, como señala un documento del CELS de la época.

En estas condiciones, ser testigo, víctima o afectado de un operativo creaba confusión y parálisis: ¿qué hacer?, ¿adónde ir a denunciar o a pedir ayuda? Muchos familiares callaron, algunos por muchos años, quizá para siempre. Otros tomaron la determinación inmediata de actuar abiertamente. Como relata Mignone, frente a la desaparición de su hija, él y su esposa tomaron tres decisiones: no ocultar el hecho, afirmar y reafirmar que el operativo había sido oficial y participar activamente en la organización de actividades de solidaridad. Por canales informales, era posible averiguar cómo presentar un hábeas corpus, o saber en qué lugares se recibían denuncias: la embajada de los Estados Unidos, durante el gobierno de Jimmy Carter, los organismos de derechos humanos, alguna que otra iglesia. Claro que para acercarse había que vencer la barrera del terror y el miedo.

La APDH centralizó la labor de registro de denuncias, aun-

que éstas también eran recibidas en otros organismos. La Asamblea no patrocinaba la presentación judicial de casos individuales (en esto se especializó el CELS desde su creación en 1980), sino colectivos. En 1977 hizo una presentación a la Corte Suprema por privación de la libertad a 425 personas. Frente a la admisión de la Corte de que era impotente para poner remedio a la situación, la APDH envió una carta-petición al presidente. Más adelante, sus archivos fueron la base para confeccionar los listados preparatorios para la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA en 1979, y editó una nómina de 5.566 casos de detención-desaparición.

La problemática afectiva, la contención del dolor y la desesperación estaban íntimamente ligadas a las tareas de orientación y asesoramiento a los familiares. Cuando las violaciones afectaban a personas con una práctica anterior en el espacio público y con conexiones políticas, se podían activar estos contactos. Cuando las gestiones con "el conocido" no resolvían nada, se volvía a caer en la desorientación y la desesperación. Estaban también los organismos de derechos humanos. La propia formación de algunos organismos (especialmente los de afectados) respondió a la necesidad de encontrar ámbitos de contención mutua de familiares y víctimas. Lo que parece claro es que la actitud tomada por los familiares en el momento de la violación fue determinante de la conducta posterior. "El afectado que no se quedó militando en la época de la dictadura, nunca más", diría Graciela Fernández Meijide años después.

Las formas de la denuncia y la contención tenían otras facetas. Los organismos de derechos humanos basaban su acción en la acumulación de información sobre casos individuales, con una fuerte presencia y participación de los familiares de las víctimas. Su espacio de acción era público, como, por ejemplo, la Plaza de Mayo o los centros de poder nacionales e internacionales. Otras reacciones a las violaciones ocurrían en espacios barriales, organizaciones locales y en la vida comunitaria de barrios y pueblos. Las comunidades barriales y las redes sociales sindicales, políticas y religiosas funcionaron como ámbitos de contención, con modalidades diferentes en la expresión de la solidaridad y la denuncia: manifestaciones y protestas

La denuncia de la violación de los derechos humanos en el espacio barrial

Era muy difícil transmitir en el ámbito de los organismos formales la dimensión de lo que estaba ocurriendo en la propia zona, en el propio escenario. Había otra dinámica en los organismos de derechos humanos... que fue la percepción más individual de la violación del derecho a la vida, secuestro, desaparición, y entonces esto generaba cierta dificultad en entender que estábamos frente a una cosa gigantesca. De todos modos se hicieron cantidad de cosas, salieron telegramas para todas partes.

Fuente: Norberto Liwski, entrevista, *CEDES*, 25 de septiembre de 1990.

barriales o de fábricas, petitorios con centenares de firmas, misas, marchas y demostraciones callejeras, que se dieron generalmente en ámbitos donde existía una actividad grupal u organización anterior, cualquiera hubiera sido su objetivo.

Es claro que en épocas de terror y represión hay limitaciones a las formas de expresión de la protesta y la denuncia. Que los organismos de derechos humanos tuvieran poca penetración barrial o en las ciudades y pueblos de provincia se debía, por un lado, a consideraciones de seguridad y cálculos de peligro; por el otro, a los ritmos y tiempos de la acción. La denuncia en el plano nacional se manifestaba en acontecimientos, en eventos públicos de alcance nacional o internacional; el ritmo de organización de los activistas en un barrio era diferente. Este tipo de protestas más informales y a menudo localizadas en barrios populares o en pueblos del interior del país ha quedado en el silencio y en el recuerdo de aquellos que las vivieron, sin haber entrado a ser parte de la "historia oficial" de la resistencia a la dictadura, centrada en la labor de los organismos de derechos humanos de Buenos Aires. La tarea de incorporar estas formas de acción en el registro de la resistencia, así como la labor más académica de indagar los encuentros y desencuentros en la relación entre estas manifestaciones y los organismos de derechos humanos, quedan todavía por hacer.

La denuncia: aparición con vida

La denuncia pública y pertinaz de las violaciones era la otra cara de la labor del movimiento de derechos humanos. Era aquí donde se construía el sentido de la lucha, en medio de —valga el juego de palabras— una lucha por el sentido. ¿Qué pedir? ¿Qué reclamar? ¿Cómo presentar lo que se sabía? Ninguna consigna iguala a la de "Aparición con vida" en su carga emotiva, en su significado político, en su valor estratégico.

Durante 1980 muchos acontecimientos ocurrieron en la historia del movimiento de derechos humanos. A principio de año, el régimen militar inició el "diálogo político" con las dirigencias partidarias, con la finalidad de lograr el aval civil a lo actuado por las fuerzas armadas en la represión y comenzar a negociar la "salida". Iniciados los contactos con los partidos políticos, Ricardo Balbín, líder del partido radical, realizó en abril declaraciones que tendrán importantes consecuencias políticas:

"Creo que no hay desaparecidos, creo que están todos muertos... Aunque no he visto el certificado de defunción de ninguno... No tiene remedio. Fue así. Alguna vez se escribirá el capítulo de las responsabilidades... No hay desaparecidos sino muertos..." (*Clarín*, 24 de abril de 1984).

Estas declaraciones, realizadas a los medios de prensa en España, coincidieron con la publicación internacional del informe de la CIDH. Las violaciones a los derechos humanos en la Argentina se convertían en un tema cuya repercusión en el exterior era cada vez más grande. En octubre de ese año, Adolfo Pérez Esquivel, líder del SERPAJ, recibió el Premio Nobel de la Paz, acontecimiento cuyas repercusiones fueron difíciles de controlar por parte del régimen militar.

El contraste entre el "no tiene remedio... fue así" con que Balbín pretendía cerrar el tema y el llamado a no silenciar la cuestión de Pérez Esquivel no podía ser mayor. En ese clima, que oscilaba entre dar por cerrado el asunto o reclamar respuesta, se produce el nacimiento público de la consigna "Aparición con vida", en un comunicado que elaboraron en Suecia las Madres que habían acompañado a Pérez Esquivel a recibir el Premio Nobel. En efecto, los líderes del movimiento de derechos humanos que hicieron ese viaje no habían elaborado

previamente una estrategia colectiva unificada en cuanto al tipo de declaraciones que irían a hacer a la prensa internacional sobre los desaparecidos y los muertos. Muchos dirigentes habían acumulado datos ciertos sobre el destino final de muchos desaparecidos, incluso de sus propios hijos o familiares, y les resultaba imposible ocultar la información que tenían acerca de esas muertes. De ahí que, como señaló Mignone, cuando venían periodistas europeos a preguntar si los desaparecidos estaban vivos o muertos, no era posible ser deshonesto porque se sabía que algunos estaban muertos. Este reconocimiento, sin embargo, lejos estaba de coincidir con las afirmaciones de Balbín.

Por otra parte, también se sabía que había desaparecidos con vida: durante todo el período represivo fueron recuperando su libertad personas que habían estado desaparecidas —incluso chicos—, indicación fuerte de que no todos estaban muertos. Además, si bien había quienes al ser liberados guardaban silencio, otros se ocupaban de hacer saber, de informar, sobre las condiciones de los campos de detención clandestinos. Es en este clima de certidumbres dentro de un clima de incertidumbre —certidumbre de que había vivos; también de que muchos estaban muertos— que las Madres plantearon la demanda de "Aparición con vida", consigna que en términos literales negaba la muerte, y que se convertiría en una de las banderas de la transición. Al plantear esta consigna sin concesiones, las Madres se ubican en un extremo del espectro de reivindicaciones,

---

Declaraciones de Adolfo Pérez Esquivel al recibir el Premio Nobel de la Paz

Será un estímulo para otros movimientos. No es un premio a una persona. Lo es a una organización, como también lo es a la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, el Movimiento Ecuménico, las Madres de Plaza de Mayo, y los campesinos que luchan por sus tierras [...] Nuestro mensaje es de fe y está dirigido a todo el mundo. No puede silenciarse esta cuestión.

Fuente: *Clarín*, 14 de octubre de 1980.

y desde entonces los demás organismos se irán moviendo a su alrededor, acercándose o alejándose de esa consigna.

Después de la entrega del Premio Nobel, que constituyó el respaldo internacional más explícito a la lucha por la defensa de los derechos humanos, la sociedad argentina comenzó a abrirse más al tema. Las violaciones habían ido declinando desde su pico en 1976-1977, y el miedo se fue replegando. La presencia pública del movimiento de derechos humanos se hizo más visible, y muchas organizaciones sociales y políticas que habían permanecido en silencio comenzaron a incorporar esas demandas en su agenda. En abril de 1981, en ocasión del cuarto aniversario del surgimiento de las Madres, hubo 2.000 personas en la Plaza de Mayo, a pesar de la prohibición policial del acto. La consigna "Aparición con vida" estaba en la calle y en los diarios. A partir de la manifestación del 15 de octubre de ese año —primera convocada por el conjunto de los organismos de derechos humanos— la movilización se extendió al espacio nacional y fue incorporando a sectores muy amplios del espectro político. En diciembre de ese año se realizó la primera Marcha de la Resistencia de las Madres, con la adhesión de todos los organismos. Si hasta el año 1981 la disputa estratégica entre los organismos ponía de un lado a los más "moderados" (la Liga, MEDH, APDH a veces) y del otro lado a los más "vocales" (Madres, Abuelas, Familiares, SERPAJ), hacia fines de 1981 la relación de fuerzas se inclinaba en favor de una oposición más frontal y abierta al gobierno dictatorial, y esto se haría más claro después de la derrota de Malvinas.

Frente a las dificultades políticas y económicas del régimen militar, incluyendo la movilización sindical y la guerra de Malvinas, se abrió el camino para la transición a la democracia, con un fuerte protagonismo del movimiento de derechos humanos. Durante el período pos-Malvinas y preelectoral de fines de 1982 y 1983, la "vida" fue una consigna aglutinadora masiva. La "Marcha por la Vida" del 5 de octubre de 1982 tuvo carácter nacional. En Buenos Aires fue encabezada por importantes personalidades del movimiento de derechos humanos, de la política, de las iglesias, del mundo gremial e intelectual.

Si hacia fuera la consigna tuvo un efecto movilizador, presentando la imagen de un movimiento de derechos humanos sólido y unificado, internamente provocó una creciente frag-



Inicio de la Marcha por la Vida, 5 de octubre de 1982.

mentación, hasta el punto de que algunos organismos quedaron en posiciones de difícil reconciliación. Estas divergencias se manifestaron con más fuerza durante la transición. Las consignas que más dificultades trajeron fueron "Juicio y castigo" y "Aparición con vida", porque algunos las sentían como consignas sin salida posible, y muchos en el movimiento de derechos humanos no querían acorralar al gobierno de manera tan cruda.

Una vez instalado el gobierno constitucional, las divergencias ideológicas y estratégicas dentro del movimiento, que existían desde el inicio, se irían agudizando. Las divergencias confluyeron entonces con diferencias personales y de estilo de liderazgo y llevaron a la división de Madres en 1986 y a varias denuncias dentro de la APDH.

La demanda de justicia

La conjunción de la lucha por los derechos humanos con una demanda de justicia no fue inmediata ni automática. Toda demanda de justicia consiste en la exigencia de la restitución de un equilibrio dañado. Requiere tener información de la dimensión del daño para saber cuál es la medida del esfuerzo por realizar para repararlo. La desaparición es efectivamente un daño. Implica tanto el secuestro de un cuerpo como la sustracción de un saber. Hallamos aquí una de las particularidades del fenómeno del movimiento de derechos humanos: respondiendo a un daño incierto desarrolla entonces una demanda de justicia indeterminada. Todo lo que en principio puede decirse es que *algo* ha ocurrido. Una de las primeras tareas del movimiento era establecer, con algún grado de certeza, qué, o sea, la demanda de "verdad".

La definición de la violencia en términos de "violaciones a los derechos humanos" fue el paso que permitió introducir la dimensión jurídica en el conflicto político. En un momento en que no existía un marco de referencia interno que permitiera establecer una noción de estado de derecho, la noción internacional de derechos humanos se tornó especialmente significativa.

El reclamo de justicia apareció por primera vez en el informe de la CIDH en 1979, recomendando "enjuiciar a los responsables". A partir de 1980 y 1981, la demanda de justicia comenzó a incorporarse al discurso del movimiento en consignas y solicitadas, convirtiéndose en tema de controversia. Así, en ocasión de la primera Semana del Detenido-Desaparecido, realizada en septiembre de 1981, hubo un intenso debate entre organismos sobre el tenor de la convocatoria. Para algunos, la Liga por ejemplo, había que dar prioridad al reclamo por la paz, la apertura democrática y la verdad. Pedir más era visto como demasiado duro y quizás irresponsable. Para otros, como el SERPAJ, las Madres y los Familiares, el reclamo debía vincular la paz con la justicia y la verdad. En esa ocasión, como en otras, la falta de acuerdo entre organismos llevó a que la convocatoria fuera hecha en dos solicitadas diferentes.

A partir de la derrota en la guerra de Malvinas, el "Juicio y castigo a todos los culpables" se fue convirtiendo en una de-

manda hegemónica dentro del movimiento. Por un lado, la justicia aparecía como una respuesta institucional plausible. Por otro, la lucha política dentro del movimiento se fue resolviendo en favor de las propuestas más opositoras y confrontativas con el gobierno militar.

Durante 1983, las acciones del movimiento se encaminaron a promover alguna forma de juicio y castigo para un conjunto de "culpables", definido por límites borrosos. Necesariamente debía incluir a los miembros de las Fuerzas Armadas encargados de la represión, a quienes habían formado parte de las juntas militares y a quienes los testimonios recogidos sindicaban como responsables de las detenciones ilegales y las torturas en los centros de detención. Fue un período de convergencia con otras organizaciones, incluyendo a la CGT y los partidos políticos. Lo que el movimiento de derechos humanos intentaba evitar, por todos los medios posibles, era una salida negociada que, a cambio de la entrega del poder, otorgara impunidad a los represores. Con el mismo objetivo el movimiento multiplicó su presencia en las calles, organizando actos y movilizaciones para reclamar la aparición con vida de los desaparecidos y repudiar la sanción de la ley de autoamnistía y la emisión del "informe final", medidas efectivizadas por la última junta militar durante 1983.



Madres y Abuelas en las escalinatas del Congreso Nacional luego de efectuar un acto frente a la Casa de Gobierno, 5 de mayo de 1983.

En 1983, no resultaba claro en qué podía consistir el castigo por las violaciones. Tampoco en qué *debía* consistir ese



Marcha de repudio, 25 de mayo de 1983.

castigo. Junto con el temor a que los partidos o los sindicatos negociaran la impunidad para los militares, existía la duda respecto de la posibilidad de probar los delitos cometidos, aun cuando el gobierno que asumiera después de las elecciones tuviera la voluntad de juzgarlos. Se elaboró entonces una estrategia múltiple. Por un lado, apareció el reclamo de una condena "política" para las violaciones a los derechos humanos, que se debía impulsar a través de la creación de una comisión bicameral del Congreso. Además de su valor intrínseco, esta condena política también podía resultar una alternativa ante la duda respecto de la eficiencia de la justicia ordinaria y de la capacidad de acumular una prueba suficiente para producir una condena judicial. Por otro lado, no se abandonaba la idea de recurrir a los estrados judiciales, y de ahí la urgencia de apoyar y reforzar la labor que debían desarrollar los juzgados federales en el período de implantación del régimen constitucional.

La inquietud crecía a medida que se acercaba el momento de la entrega del mando por parte de las autoridades del gobierno dictatorial. El 13 de agosto de 1983, el entonces candidato presidencial Raúl Alfonsín, durante una conferencia de prensa, se pronunció en contra de la posibilidad de una ley de autoamnistía que los militares intentaban promulgar. El 23 de noviembre del mismo año, pocos días antes de asumir la primera magistratura, Alfonsín recibió a las Madres, que demandaban la garantía de que la documentación probatoria de la existencia de los centros de detención clandestinos no saliera del país, "que se someta a juicio político a todos los responsables de las desapariciones de miles de personas" y "que se juzgue este problema como un drama político".

Una vez asumido el gobierno constitucional, los reclamos en favor de una condena política se reforzaron. Tras la promulgación del decreto presidencial que ordenaba el juzgamiento de los miembros de las tres primeras juntas militares, Hebe de



Abuelas de Plaza de Mayo con Adolfo Pérez Esquivel, 22 de diciembre de 1983.

Bonafini, en declaraciones reproducidas por el diario *Clarín* el 15 de diciembre, sostenía que "se torna indispensable el juicio político", y aunque evaluaba como positivo el anuncio presidencial, objetaba que ciertos aspectos de su contenido "no han quedado muy claros, como el que se refiere a la necesidad de pruebas para el juzgamiento de los delitos".

Si bien la lógica dominante era la de los derechos humanos universales, hubo posturas que ubicaban las demandas del movimiento en el marco de las confrontaciones ideológico-políticas. Así, la organización de Familiares (FDDRP) veía la represión desatada a partir de 1976 como un episodio en la historia de las luchas populares, de modo tal que la condena política a los crímenes de la represión perseguía también la del modelo político y económico que los había motivado.

Ninguna de las posiciones descritas era sostenida con exclusividad por ninguno de los organismos de derechos humanos. Además, si bien en el interior del movimiento existían profundas disidencias de estrategia política, desde afuera no se las percibía como contradictorias sino más bien como complementarias. Hacia fines de 1983, el escenario político estaba atravesado por una gran zanja que separaba a los adversarios del régimen militar de sus antiguos aliados, ahora en silenciosa retirada. Dentro del frente democrático resultaba muy dificultoso establecer distinciones entre las diversas consignas de oposición a la dictadura. Todos los organismos coincidían en combinar en sus intervenciones públicas las demostraciones de la necesidad ética y moral de castigar los crímenes y la inconveniencia política de permitir la impunidad. Lo importante era obtener "juicio y castigo". Las respuestas de los organismos a las primeras medidas del gobierno radical permitirían finalmente especificar de qué tipo de juicio y castigo se estaba hablando.

MEMORIA, VERDAD Y JUSTICIA: LOS DERECHOS HUMANOS EN LA TRANSICIÓN (1983-1990)

La transición a la democracia significó un desafío importante para el movimiento de derechos humanos. El "Somos la

vida" de la campaña electoral del partido radical no fue una consigna ajena al movimiento. La elección de Raúl Alfonsín, vicepresidente de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, implicaba que el nuevo régimen se inauguraba aceptando y haciendo suyos las demandas y los valores expresados por el movimiento, comprometiéndolos como fundamentos éticos del Estado. Mucho más que en otras transiciones en América latina, los derechos humanos fueron un elemento fundante de la naciente democracia.

La labor por encarar en el momento de la transición era multifacética, y abarcaba distintos planos, sentidos y alcances temporales. Estaban las demandas vinculadas con el pasado y las que se dirigían al futuro, las demandas judiciales, las políticas, las culturales y las sociales. Las reacciones frente a las desapariciones sistemáticas tardaron no poco tiempo en ser reconocidas como *lucha en defensa de los derechos humanos*, y esta interpretación logró consenso en el movimiento. Con la justicia ocurría algo distinto. La coincidencia entre los integrantes del movimiento, que no es ni fue absoluta, puede resumirse en una consigna que no ha conseguido diluir su ambigüedad a pesar de su resonancia categórica e imperativa: "Juicio y castigo a (todos) los culpables". ¿Qué "juicio"? ¿Qué tipo de "castigo"? ¿Para qué "culpables"?

Las implicaciones de pedir justicia y vigencia de derechos eran muy amplias. Por un lado, era necesario actuar frente a las víctimas de violaciones, cuyos derechos debían ser restituidos y los daños reparados. Esto incluía a los directamente afectados y a sus familiares, prioritaria pero no exclusivamente a los niños. Por otro lado, la transición implicaba la construcción de una nueva institucionalidad que debía proteger los derechos humanos. ¿Cómo asegurarlos en el futuro? ¿Qué transformaciones institucionales se requerían? A lo cual se agregaba otra línea de preguntas: ¿cuál es el contenido de los derechos que debían ser garantizados? En este punto, las propuestas y las demandas del movimiento de derechos humanos se conjugaban con la lucha histórica por la ampliación de la ciudadanía.

Un segundo plano era más estrictamente político. En la transición, la cuestión de las relaciones entre civiles y militares se ubicaba en el campo más amplio de la lucha política, que incluía otros temas urgentes (económicos, institucionales, políti-

cos). La agenda política era sin duda nutrida y, para algunos de los actores relevantes, los temas planteados por las diversas corrientes de los derechos humanos eran sólo una *parte de* un listado mucho más amplio y heterogéneo. Para muchos, asimismo, estos temas no eran vistos como prioritarios o urgentes: había quienes estaban dispuestos a postergar la cuestión, quienes no se preocupaban por el tema, además de los que impulsaban el olvido y los que reivindicaban la "guerra sucia" justificando las violaciones. En este escenario, los que querían castigar a los culpables eran una voz entre muchas otras.

En el plano de la ética, los valores y la cultura, los derechos humanos se convertían en un elemento clave de la propuesta de construcción de una cultura democrática, humanista, tolerante y pluralista. Si la acción en los planos anteriores pasaba necesaria y casi exclusivamente por el Estado, la tarea cultural implicaba de manera más directa a la sociedad, aun cuando resulta difícil imaginar su concreción sin el apoyo y la acción conjunta con el aparato estatal. La transición marcó un momento en que la acción del movimiento de derechos humanos comenzó a tener efectos multiplicadores significativos en el campo de la producción cultural, en la opinión pública y en diversas organizaciones gremiales, profesionales, estudiantiles y barriales.

Al asumir Alfonsín, el gobierno hizo suyos algunos principios y demandas del movimiento, pero no todas ni de manera cabal. La política de derechos humanos de Alfonsín se inspiró en su compromiso de llevar adelante juicios a los militares, pero también en la necesidad de limitar su alcance como parte de su estrategia de negociación con los militares. Si bien en el momento inicial el problema se formulaba en términos de esclarecer "las violaciones a los derechos humanos", paulatinamente se fue transformando en "la cuestión militar". Esto no es obviamente sólo un cambio de palabras, sino que expresa una inversión de las prioridades iniciales del gobierno: de la necesidad de resolver el problema ético a la necesidad de mantener una relación armónica con el actor militar. En buena medida, esta inversión se produjo por la presión ejercida por los mismos militares, aunque actores y analistas coinciden en señalar que en el momento de la transición, entre fines de 1983 y durante 1984, había espacio político para proceder con mayor audacia, dada la debilidad de los militares.

Las proposiciones de Alfonsín durante su campaña electoral eran claramente limitadas: su propuesta de justicia se mantenía en el campo de la justicia militar, y la base de la política de juzgamiento era la distinción de responsabilidades entre los que dieron las órdenes, los que las ejecutaron y los que cometieron excesos. También hubo un acuerdo, secreto, con las Fuerzas Armadas, según el cual las condenas a los comandantes y mandos superiores se unían al compromiso de indultarlos antes de la finalización del mandato presidencial de Alfonsín.

Desde muy temprano, algunos organismos como las Madres, los Familiares y el SERPAJ, evaluaron que la actitud general con que el gobierno trataba el tema era demasiado cauta y tímida. Una buena parte del movimiento de derechos humanos se fue distanciando entonces de las posiciones sostenidas por el gobierno, exigiendo más, tanto en lo que hace a la administración de justicia para con los militares responsables de las violaciones como en el proceso de esclarecimiento de las desapariciones y en la libertad de los presos políticos. Otros organismos, como la APDH y el MEDH, compartiendo los mismos objetivos y demandas, privilegiaron el acercamiento a la nueva institucionalidad y aceptaron las reglas del juego político.

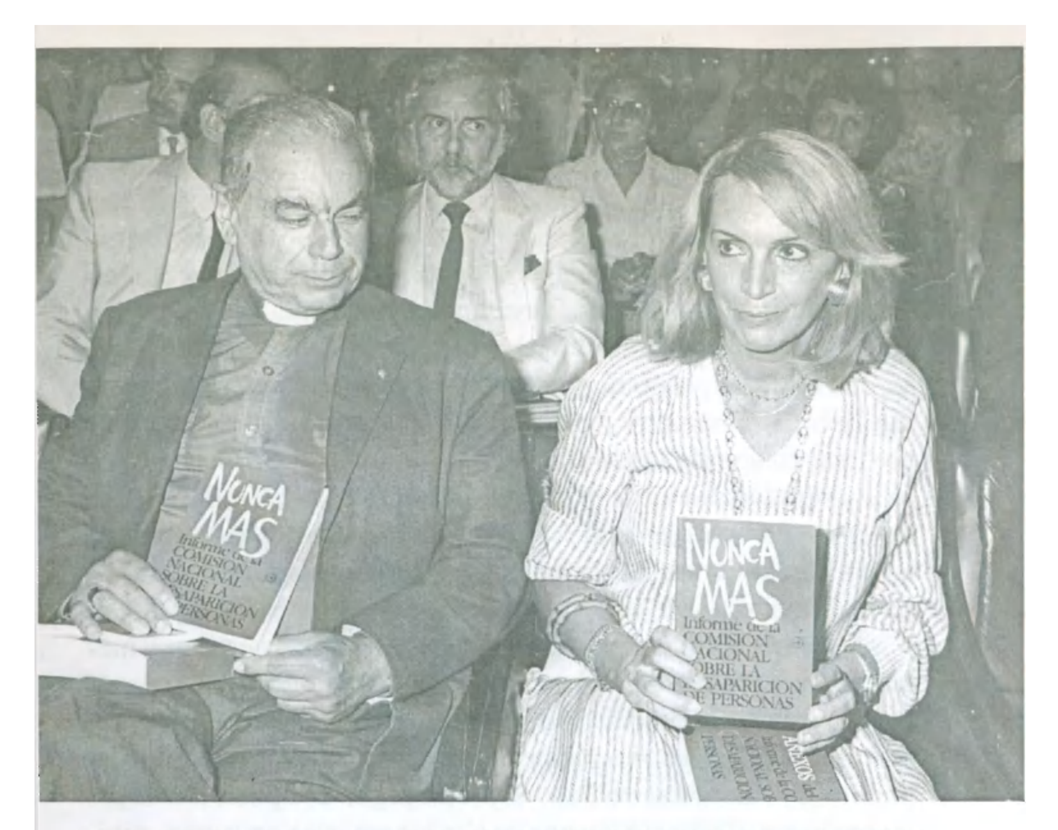
En este contexto, el 12 de diciembre de 1983 fueron promulgados los decretos que disponían el enjuiciamiento de las tres primeras juntas militares y se envió al Parlamento un proyecto de reforma del Código de Justicia Militar para su urgente tratamiento. A su vez, el Congreso anuló la ley de autoamnistía que los militares habían promulgado meses antes. Como medida inicial, el presidente Alfonsín también anunció la formación de la Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas (CONADEP), que sería la encargada de realizar la investigación de los crímenes cometidos durante la dictadura.

Las reacciones de los organismos no se hicieron esperar. Los diarios del 15 de diciembre recogen expresiones de cauta satisfacción entre los integrantes más destacados del movimiento, seguramente motivadas por el discurso televisivo, breve y de profunda resonancia simbólica, del presidente. Al día siguiente, hubo un repudio unánime a los juicios en tribunales militares por parte de una reunión del Foro del Pueblo Argentino contra las Desapariciones, que convocó a representantes de todos los organismos. Éstos desconocían la cualidad moral de los milita-

res para oficiar de jueces, desconfiaban de que estuvieran dispuestos a sacrificar a algún camarada para "salvar" el nombre de la institución y creían que, aun cuando el Consejo Supremo produjera alguna sentencia más o menos resonante, ésta sería menos severa que la que podría disponer un tribunal civil. Por otro lado, la alternativa propuesta por los organismos era la formación de una comisión bicameral para investigar los acontecimientos asociados con la represión. Se argumentaba que, puesto que la vía del Consejo Supremo hacía dudar de la posibilidad de alguna condena, la contundencia de los resultados de una investigación parlamentaria podría imponer la necesidad de un castigo. Éste es uno de los sentidos de la expresión "condena política", y refiere a un castigo extrajudicial pero no irregular. Se iba en busca de una condena *legal* —en el sentido de que aludía a las atribuciones parlamentarias vigentes— y *legítima*, esto es, referida a algún valor que, como la justicia, la soberanía popular o los derechos humanos, tuviera preeminencia ética en el momento fundacional de la democracia.

La ley de reforma del Código Militar daba al Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas la jurisdicción para el procesamiento del personal militar. Sin embargo, la oposición logró incluir un mecanismo de apelación automática en cortes civiles para las decisiones de las cortes militares, así como una definición de "delitos atroces y aberrantes" que no podían ser protegidos por principios de autoridad y obediencia debida. Este mecanismo permitió meses después que, frente a la inacción de las cortes militares, la Cámara Federal de Buenos Aires tomara en sus manos el procesamiento de los miembros de las juntas militares. Durante buena parte de 1985 se llevó a cabo el histórico juicio a los ex comandantes.

En cuanto a las políticas de esclarecimiento de lo ocurrido, la creación de la CONADEP en lugar de la comisión bicameral tuvo sus problemas. Dentro del movimiento, la iniciativa presidencial produjo primero desconcierto y, luego, reacciones dispares de aceptación crítica, de colaboración y de rechazo. En el interior de la CONADEP, el conflicto entre los integrantes que representaban la posición del Ejecutivo (en el sentido de enviar el resultado de las actuaciones a tribunales castrenses) y los representantes del movimiento de derechos humanos, que se oponían y querían que la investigación corriera a



Monseñor Jaime de Nevares y Magdalena Ruiz Guiñazú presentando el libro Nunca más, *26 de noviembre de 1984.*

cargo de tribunales civiles, se resolvió en una reñida votación en favor de hacer entrega de los materiales al Poder Ejecutivo.

La oposición más radical que encontró la estrategia diseñada por el gobierno para resolver el problema de los desaparecidos vino de parte de la Asociación Madres de Plaza de Mayo. Defraudadas las exigencias iniciales, este grupo se colocará en una cerrada actitud opositora, a pesar de lo cual la mayoría de las integrantes de la agrupación prestó testimonio en las oficinas de la comisión y colaboró en las investigaciones con fotos y otros materiales necesarios para probar las desapariciones. Las manifestaciones de las Madres en esa época coincidían en subrayar la lentitud de la Justicia y en reprochar la falta de participación del pueblo en los procedimientos relativos a las investigaciones y futuros juicios. En septiembre de 1984, las Madres de Plaza de Mayo no participaron de la marcha que

acompañó la entrega del informe de la CONADEP ya que desconocían su contenido y seguían reclamando una comisión bicameral.

En esa ocasión, la convocatoria contó con el apoyo de partidos políticos y una amplia gama de organizaciones sociales. La mayoría de la gente, que los diarios calcularon en 50.000 personas, sin embargo, participó en la concentración directamente y de manera independiente.

Si bien el modo en que se realizaron las investigaciones sobre las violaciones a los derechos humanos perpetradas por el gobierno militar condicionaba la posibilidad posterior de juzgar y castigar, la posición que cada organismo tomó respecto de la modalidad de *investigación* no correspondía inmediatamente con la posición respecto de los caminos elegidos para hacer *justicia*. Más claramente: a pesar de que miembros de la APDH y el MEDH tomaban parte de la CONADEP y de que en forma personal casi todos los individuos que conformaban los organismos de derechos humanos colaboraron de uno u otro modo con las actividades de esta comisión, el movimiento siguió manifestándose durante todo 1984 contra la reforma del Código de Justicia Militar. Es decir, la posición respecto del problema de la "verdad" era una cosa distinta de lo que se sostenía respecto del problema de la "justicia".

Todo movimiento social se caracteriza por una enorme *heterogeneidad* interna y por la diversidad de estrategias, tácticas, modalidades de acción y estilos organizativos de sus componentes. Desde esta perspectiva, una lectura estructural del movimiento de derechos humanos indica que, en la medida en que se enfrentaba a un oponente unificado y visible, su accionar resultaba coherente y unitario. La diversidad de metas y estrategias de sus componentes le permitía avanzar en varios frentes simultáneamente. Sin suponer que respondieran a una decisión estratégica y racional, las diferencias resultaban eficientes en términos de acción colectiva. Organismos como Madres de Plaza de Mayo se mantuvieron en una cerrada crítica al gobierno, en especial al Poder Ejecutivo, y optaron por dirimir el conflicto en el terreno de la manifestación pública. Otros (APDH, MEDH, CELS) aprovecharon la oportunidad de participar del mecanismo de toma de decisiones y desde allí, apelando a la movilización pública como recurso subsidiario, en-

frentaron la estrategia del Ejecutivo en procura de objetivos que no diferían sustancialmente de aquellos que tenían los otros organismos. El resultado fue que lo que en principio se pensaba como una reunión de notables encargados de garantizar la veracidad de un conjunto de informaciones se transformó en un tribunal de instrucción *sui generis* donde, con criterios jurídicos diseñados en largos años de experiencia de recopilación, exposición de testimonios y presentaciones judiciales, se sustanció la prueba sobre la que luego irían a decidir los tribunales civiles.

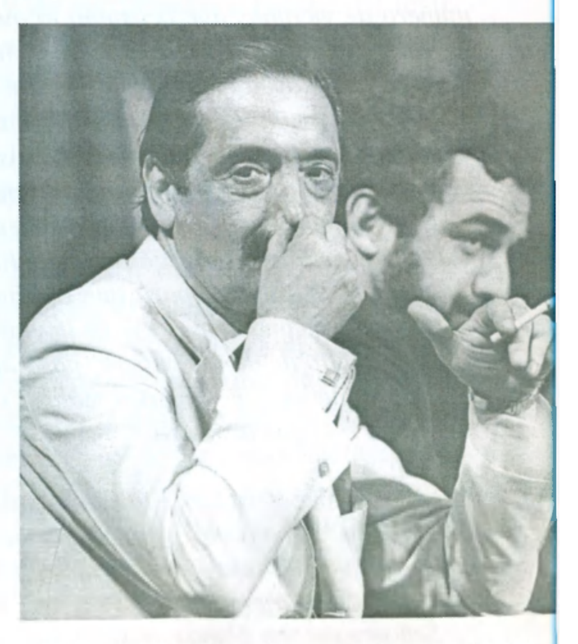
Las investigaciones entraron en una nueva etapa luego de la entrega del informe de la CONADEP. La actividad de la comisión dejó en el haber del movimiento la sistematización de una carga de prueba que iría a tener peso decisivo para la etapa civil del juicio a las juntas. Tuvo también el enorme impacto sobre la opinión pública de la edición del libro *Nunca más* y la emisión del programa televisivo homónimo. La inquietud entre los oficiales de las fuerzas armadas empezó a crecer exactamente por los mismos motivos. El Poder Ejecutivo decidió entonces arriesgar el choque con los organismos: retiró la lista de responsables implicados en la represión del informe final de la CONADEP y creó la Subsecretaría de Derechos Humanos, organismo dependiente de Presidencia encargado de continuar con las investigaciones, girar sus resultados a los juzgados donde se tramitarían causas y canalizar las relaciones entre el presidente y los organismos. La actividad de la subsecretaría fue rápidamente cuestionada en duros términos por la casi totalidad de los organismos.

Las distintas agrupaciones integrantes del movimiento coincidieron en el apoyo al juicio iniciado contra los comandantes por la Cámara Federal, en abril de 1985. Este consenso general descansaba en la potencia simbólica de la imagen que ofrecían los nueve reos sentados frente a los miembros del tribunal. Sin embargo, representantes de todos los organismos coincidieron en expresar, aunque con distinto énfasis, que la realización de este juicio debía ser considerada sólo como la primera etapa de un proceso que debía alcanzar “hasta el último de los torturadores”, según la expresión utilizada en varias oportunidades por las Madres de Plaza de Mayo.

El juicio desplazó el foco de atención y el escenario del con-

flicto del Poder Ejecutivo al Judicial. Sin duda, esos meses de 1985 constituyeron el momento de mayor impacto de la lucha por los derechos humanos en la Argentina. El despliegue del procedimiento jurídico, con todas las formalidades y los rituales, ponía al Poder Judicial en el centro de la escena institucional: las víctimas se transformaron en "testigos", los represores se tornaron "acusados" y los actores políticos debieron transformarse en "observadores" de la acción de jueces que se presentaban como autoridad "neutral", que definía la situación según reglas legítimas preestablecidas. Desde una perspectiva jurídica, la tarea era casi imposible, ya que se debía usar la legislación penal referida a homicidios para juzgar a personas que posiblemente no habían matado personalmente, que no habían dado órdenes de matar a personas específicas (con nombre y apellido), sino que habían organizado y ordenado secuestros masivos, tortura, muerte y desaparición de miles de personas. La estrategia de la fiscalía fue presentar evidencias que indicaban la existencia de un plan sistemático, llevado a cabo en todas las partes del país con el mismo método de detenciones ilegales, tortura y desaparición.

Después de cinco meses de testimonios en los cuales se presentaron más de 800 testigos, que se sobrepusieron al miedo y a la dificultad de revelar públicamente experiencias personales humillantes, la Cámara Federal condenó al general Jorge R. Videla y al almirante Emilio Massera a prisión perpetua, al general Roberto Viola a 17 años de prisión, al almirante Armando Lambruschini a 8 años y al brigadier Agosti a 3 años y 9 meses. La Cámara sobreseyó por falta de evidencia concluyente a los miembros de la última junta militar (1979-1983),



El fiscal Julio César Strassera durante el juicio a los comandantes, 9 de diciembre de 1985.

general Galtieri, almirante Anaya y brigadieres Lami Dozo y Graffigna.

La construcción de la prueba jurídica no fue tarea sencilla. Se basó en el testimonio de las víctimas, ya que los registros y archivos militares no estaban disponibles. Esto implicó el re-

Párrafos iniciales y finales de la acusación del fiscal Julio Strassera, en el juicio a los comandantes de las juntas militares, 1985

Señores jueces:

La comunidad argentina en particular, pero también la conciencia jurídica universal, me han encomendado la augusta misión de presentarme ante ustedes para reclamar justicia.

Razones técnicas y fácticas tales como la ausencia de un tipo penal específico en nuestro derecho interno que describa acabadamente esta forma de delincuencia que hoy se enjuicia aquí y la imposibilidad de considerar uno por uno los miles de casos individuales, me han determinado a exhibir, a lo largo de diecisiete dramáticas semanas de audiencia, tan sólo 709 casos que no agotan, por cierto, el escalofriante número de víctimas que ocasionó lo que podríamos calificar como el mayor genocidio que registra la joven historia de nuestro país.

Pero no estoy solo en esta empresa. Me acompañan en el reclamo más de nueve mil desaparecidos que han dejado, a través de las voces de aquellos que tuvieron la suerte de volver de las sombras, su mudo pero no por ello menos elocuente testimonio acusador.

Empero, ellos serán mucho más generosos que sus verdugos, pues no exigirán tan sólo el castigo de los delitos cometidos en su perjuicio. Abogarán, en cambio, para que ese ineludible acto de justicia sirva también para condenar el uso de la violencia como instrumento político, venga ella de donde viniere; para desterrar la idea de que existen "muertes buenas" y "muertes malas" según sea bueno o malo el que las cause o el que las sufra.

[...]

Señores jueces: quiero renunciar expresamente a toda pretensión de originalidad para cerrar esta requisitoria.

Quiero utilizar una frase que no me pertenece, porque pertenece ya a todo el pueblo argentino.

Señores jueces: Nunca más.



Los ex comandantes enjuiciados en el momento del pedido de condena, 19 de septiembre de 1985.

conocimiento de sus voces y de su derecho a hablar. El testimonio, sin embargo, debía ser presentado conforme a las reglas legales de la evidencia aceptable. Lo que no podía ser mostrado (el acto de agresión) debía ser narrado, pero en condiciones precisas y controladas, de modo que lo que se denunciaba pudiera ser verificado. De hecho, lo aceptable como prueba jurídica fue la herida corporal. Los sentimientos y el sufrimiento no pueden ser medidos o incluidos; tampoco las ideas o ideologías de los testigos, lo cual produjo una "despolitización" del conflicto social precedente. Durante las sesiones de testimonios, tanto sentimientos como ideologías debían ser suspendidos. Cuando un testigo se veía envuelto en emociones, los jueces suspendían el testimonio hasta que la calma volviera. Este patrón intermitente tuvo un efecto muy especial: el mensaje oculto era que, en todo su detalle, en su totalidad, la experiencia no podía ser narrada, menos aún podía ser escuchada. El juicio fue grabado en video y la televisión transmitió cada día tres minutos, pero sin sonido.

El testimonio judicial es una narrativa personal de una expe-

riencia vivida, pero el marco jurídico lo quiebra en pedazos y componentes: el requerimiento de identificación personal, el juramento de decir la verdad, la descripción detallada de las circunstancias de cada acontecimiento. El discurso del testigo tiene que desprenderse de la experiencia y transformarse en evidencia. Si la desaparición es una experiencia para la cual no hay ley y no hay norma, en la cual la víctima deja de existir como sujeto de derecho, el testimonio en la corte de la propia víctima y de quienes han estado buscándola se convierte en un acto que insiste en el reconocimiento y en la legitimación de su palabra.

Cuando fueron promulgadas las sentencias, el descontento de los miembros del movimiento se manifestó en declaraciones de oposición al Poder Ejecutivo. El día mismo en que las sentencias fueron anunciadas, algunas Madres participaron de una marcha improvisada que reclamaba por la injusticia de las condenas y advertía sobre la necesidad de evitar futuras amnistías o garantías legales de impunidad. Cuando imaginaban el castigo para los militares argentinos, estaba más presente el recuerdo todavía fresco de la explosión democrática que auguraba mejores resultados, y menos la ausencia de los antecedentes de juicios de este tipo en la historia latinoamericana.

Una vez producida la sentencia del juicio, los caminos de los organismos de derechos humanos y del Ejecutivo se distanciaron aún más. Muchos protagonistas políticos de esta historia pensaban que, a partir de ese momento, el ánimo militar consideraría cualquier otro castigo como gratuito. Sin embargo, el discutido fallo de la Cámara Federal había dispuesto, manejándose con sorprendente independencia respecto de la estrategia del Ejecutivo, nuevos procesamientos. Se abría de este modo un espacio de acción doble para el movimiento de derechos humanos: enfrentar las iniciativas del Poder Ejecutivo y promover más y más acciones judiciales. Las enfrentó con todos los recursos disponibles, que llegaron a la repetida convocatoria de campañas y movilizaciones callejeras, en medio de conflictos internos y clivajes organizativos, como la división de Madres de Plaza de Mayo, que se formalizó en 1986.

En ese punto, la acción se volcó sobre el Poder Judicial, procurando que, dentro de los márgenes cada vez más estrechos que las disposiciones fueron dejando, actuara con toda la fir-

meza posible. La sanción de la Ley de Punto Final produjo el resultado paradójico de las presentaciones masivas resueltas en la febril actividad judicial de los primeros meses de 1987. Las delegaciones provinciales de los organismos de derechos humanos y la presión popular fueron factores importantes. También la imagen de seriedad y eficiencia presentada por la Cámara Federal de Buenos Aires sentaba un ejemplo difícil de ignorar. El Poder Judicial, muchos de cuyos miembros habían sido señalados por sus orientaciones ideológicas antidemocráticas por los organismos —y en no pocas ocasiones con sobrados motivos—, manifestaría ahora, sea por convicción democrática, por un antialfonsinismo militante, o por no que-



Laura Bonaparte reconociendo los restos de su hija, 1984.

dar expuesto a la crítica social, una imprevisible velocidad en el esfuerzo por alcanzar con la citación a todos los miembros de las Fuerzas Armadas y de seguridad sobre los que se tuvieran sospechas.

El veredicto abría la puerta para nuevos procesamientos y juicios. Esto provocó creciente inquietud y levantamientos militares (en 1986 y 1987), frente a los cuales el gobierno impulsó primero las Instrucciones a los Fiscales Militares, que no tuvieron el efecto deseado por la movilización de oposición que generó esta medida, y luego las leyes de Punto Final en 1986 y de Obediencia Debida un año más tarde, que implicaron una amnistía para la mayoría de los miembros de las Fuerzas Armadas. Hubo dos nuevas insurrecciones militares en 1988, y una última en diciembre de 1990, cuando Carlos Menem ya había asumido como presidente. Estas últimas rebeliones militares marcaron un viraje en este campo: si antes el descontento militar se vinculaba directamente con la política del tratamiento a las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura, esta vez reflejaron mucho más conflictos internos dentro de la corporación militar.

La estrategia del presidente Menem fue clara en separar estas dos dimensiones de la cuestión militar. Por un lado, en 1989 el presidente usó la prerrogativa presidencial del indulto para liberar a militares condenados por violaciones a derechos humanos en la dictadura, por su actuación en la guerra de Malvinas, y por haber estado involucrados en los levantamientos de 1987. Un año después, completó su estrategia otorgando un indulto a quienes aún permanecían en la cárcel, incluyendo a los ex comandantes de las juntas así como a algunos líderes de la guerrilla que estaban presos o procesados. Pero estos indultos no incluyeron a los militares *carapintadas* que habían protagonizado el último levantamiento. Quedaba claro que la estrategia era perdonar por crímenes del pasado, pero castigar la desobediencia y el levantamiento presentes y futuros.

Los resultados de este tramo de la historia son conocidos. La sanción de la Ley de Obediencia Debida y la posterior decisión presidencial de los indultos, a pesar de haber provocado movilizaciones masivas en su contra, fueron vividas como derrota por parte del movimiento de derechos humanos. Su repliegue, sin embargo, no eliminó el impacto social del *Nunca más* y del



Marcha contra la Ley de Punto Final, 30 de diciembre de 1986.

juicio, dos hitos que permitieron que gran parte de la sociedad vinculara la transición con una dimensión ética ligada al reconocimiento social de los derechos humanos como derechos básicos, y que el juicio mostrara la posibilidad del funcionamiento de un estado de derecho activo.

MEMORIAS, OLVIDOS, RETORNOS Y NUEVOS HORIZONTES. DEL INDULTO A LA ANULACIÓN DE LA OBEDIENCIA DEBIDA (1990-2001)

Los indultos de Menem significaron un golpe fuerte para el movimiento de derechos humanos. Después de las amplias y nutridas manifestaciones de protesta por los indultos, la actividad social ligada a las reivindicaciones por los derechos humanos entró en un cono de sombra. Durante la primera mitad de los noventa, la presencia pública del movimiento fue mínima, con

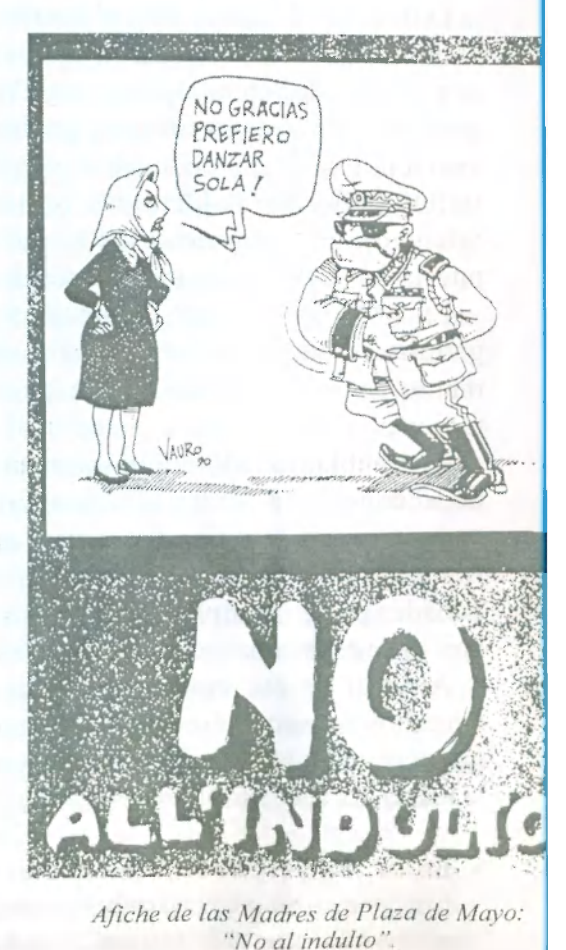
pocas movilizaciones y escasa presencia relativa en los medios y en el espacio público. Después de la hiperinflación de 1989, la esfera pública argentina estaba claramente dominada por las políticas económicas ligadas al control de la inflación y a la convertibilidad. Las cuestiones relativas a los derechos humanos tenían escasa visibilidad. Sin embargo, esto fue sólo transitorio, y en la superficie. Se podría decir que los primeros años de la década de los noventa fueron de "hibernación", un período en el que se estaban gestando nuevas modalidades de expresión social, por un lado, y de respuestas estatales, por el otro.

Una primera línea de políticas de derechos humanos implementada desde el gobierno de Menen fue la reparación económica de las víctimas de violaciones durante la dictadura. En términos de estrategia, se trataba de minimizar los costos políticos de haber recurrido a los indultos, medidas tan impopulares en su momento. De hecho, alrededor de dos tercios de los entrevistados en las encuestas de opinión durante los años ochenta sistemáticamente afirmaban que los comandantes deberían permanecer en la cárcel. Asimismo, a partir de los indultos a los comandantes en diciembre de 1990, se constató una notoria disminución de la popularidad del presidente Menem en los sondeos de opinión pública. En la línea de las reparaciones, un primer decreto presidencial de 1991 beneficiaba con indemnizaciones económicas a todas las personas que habían sufrido detenciones ilegítimas o detenciones a disposición del Poder Ejecutivo. En 1994 se establecieron también las compensaciones económicas que serían recibidas por padres, hijos o herederos de los desaparecidos y muertos como consecuencia de la represión, y en 1999 hubo algunas iniciativas legislativas para cubrir también a exiliados.

En sus inicios, estas acciones gubernamentales no fueron objeto de gran debate público. Cada individuo o familia tomaba su decisión y actuaba en consecuencia. En algunos casos, el dinero recibido como reparación fue usado para financiar proyectos de conmemoración (memoriales, concursos, etc.) o la preparación de libros sobre el tema. Estos proyectos, sin embargo, fueron individuales y no formaron parte de una acción colectiva organizada. Algunas organizaciones, sin embargo, expresaron su postura adversa a estas políticas. La Agrupación Madres de Plaza de Mayo se ha opuesto sistemáticamente a

recibir reparaciones económicas, considerándolas actos de prostitución, mientras que otras organizaciones y activistas han dejado la decisión de qué hacer frente al Estado en manos de cada víctima individual o de sus familias.

Las otras áreas de actividad permanente, aunque lenta y silenciosa durante gran parte del tiempo, han estado vinculadas con acciones de carácter judicial, tanto en el país como en cortes del extranjero. Así, en marzo de 1990, la justicia francesa condenó *in absentia* a cadena perpetua al ex capitán Alfredo Astiz, culpable de la desaparición de dos religiosas francesas. En el país, las acciones más notorias fueron las ligadas a la recuperación de niños secuestrados o nacidos en cautiverio, impulsadas por la Agrupación Abuelas de Plaza de Mayo. La búsqueda de los niños, el seguimiento de pistas y denuncias, es una labor permanente y sorda, desarrollada por individuos y redes. La prueba de filiación y la restitución de la identidad son actos de carácter judicial, acompañados generalmente de considerable exposición en los medios de comunicación. La Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad, establecida en 1992, y el Banco de Datos Genéticos son instrumentos que actúan en cada uno de estos casos.



Afiche de las Madres de Plaza de Mayo: "No al indulto".

En 1995, año del décimo aniversario del juicio, la escena política y cultural de la Argentina se vio sacudida por la confesión de un marino acerca de cómo se llevaban a cabo las desapariciones: vuelos sobre el río de la Pla-

ta, en los cuales se tiraban al agua a prisioneros que aún estaban vivos, previa inyección de tranquilizantes. Si bien muchos sabían ya de la existencia de esta metodología de desaparición, era la primera vez que alguien que había participado directamente en la represión confesaba lo que se había hecho y cómo se había hecho. No había un tono de arrepentimiento, solamente una confesión para reconocer la verdad. La confesión llegó a los medios masivos, especialmente a la televisión, convirtiendo estos pedazos de información en parte de las noticias cotidianas. Este revuelo mediático provocó una respuesta institucional a estas confesiones por parte del general Balza, comandante en jefe del Ejército, quien reconoció que esa institución había cometido crímenes y pidió perdón a la población en abril de 1995.

Durante este último año, el décimo aniversario del juicio fue rememorado en el Congreso, y la memoria social fue reavivada con la publicación de numerosos libros, películas, videos y exposiciones. También resulta significativo que ese año hizo su aparición pública un nuevo grupo de derechos humanos: HIJOS (Hijos por la Identidad, la Justicia, contra el Olvido y el Silencio), la organización de los hijos de desaparecidos, compuesta en su mayoría por jóvenes de poco más de veinte años.

En 1996 se cumplían veinte años del golpe militar en la Argentina. A lo largo del año, y particularmente durante el mes de marzo, la esfera pública fue ocupada por múltiples conmemoraciones, con el impacto emocional de los relatos, la posibilidad de hablar lo callado, la sorpresa de escuchar lo desconocido, reconocer lo parcial o lo totalmente negado o corrido de la conciencia. Las iniciativas de conmemoración estuvieron lideradas por las organizaciones de derechos humanos, acompañadas por una amplia gama de otras organizaciones sociales, con muy escasa participación estatal.

A partir de ese momento, el tema de las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura volvió a ocupar un lugar central en la atención pública, en distintos espacios y niveles. Las acciones judiciales se multiplicaron:

- En abril de 1996, el juez español Baltasar Garzón comenzó los procedimientos para procesar a militares argentinos que actuaron durante la última dictadura. Los desarrollos poste-

riores en la justicia española se extendieron al caso chileno y llevaron a la detención de Augusto Pinochet en Londres en 1998. Las actuaciones con relación a la Argentina se mantuvieron activas a lo largo de los años siguientes, creando conflictos entre la justicia española y el Estado argentino sobre cuestiones de jurisdicción territorial, ya que este último se ha negado a extraditar a los imputados.

- En Italia, donde también se llevan adelante causas judiciales por las violaciones cometidas por los militares en los países del Cono Sur, hubo siete militares argentinos condenados (*in absentia*) en diciembre de 2000, cuatro a cadena perpetua y tres a 24 años de prisión. Hay también iniciativas de carácter judicial en otros países europeos.
- En diciembre de 1996, las Abuelas de Plaza de Mayo presentaron una querella criminal por el delito de sustracción de menores durante la dictadura militar. Esto tuvo consecuencias importantes. En tanto el crimen de apropiación y falsificación de identidad no prescribe, porque se sigue cometiendo el crimen a lo largo de la vida del niño-adolescente-adulto víctima del secuestro, y en tanto estos crímenes no fueron juzgados en el juicio a los ex comandantes, se han podido llevar adelante causas judiciales que incriminan a los más altos jefes de la dictadura militar. Desde 1998 el ex general Videla, el ex almirante Massera y otros altos jefes están detenidos y procesados en relación con el secuestro de niños.
- A partir de varias presentaciones judiciales desarrolladas en años anteriores, en 1998 se iniciaron en La Plata las audiencias en los "juicios por la verdad". La base para llevar adelante estos juicios, que también se sustanciaron en otras partes del país, es la norma (aceptada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos) que garantiza el derecho de los familiares de las víctimas al esclarecimiento de la *verdad* sobre el destino de los desaparecidos y la ubicación de sus restos, aun en los casos en que no se pueda procesar o condenar a los responsables por estar cubiertos por indultos y amnistías.

La actividad de los organismos de derechos humanos como demandantes frente al Estado y como emprendedores y promo-

tores de la acción estatal es innegable. Además de las presentaciones judiciales, son también los activistas de las organizaciones de derechos humanos quienes sistemáticamente han promovido y promueven otros tipos de iniciativas, desde las prácticas y marcas territoriales de conmemoración en monumentos, parques o museos, la recuperación de ruinas de centros de detención clandestinos, etc., hasta la recuperación y digitalización de archivos. Lo interesante, en términos de innovación institucional, es la multiplicación de iniciativas que combinan a actores del movimiento con actores estatales tales como la Comisión Provincial de la Memoria en la provincia de Buenos Aires, o el Instituto "Espacio para la Memoria" aprobado en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires en 2002 y que funcionará en el edificio de la ESMA, principal centro de detención clandestino durante la dictadura militar.

En todas estas iniciativas, sin embargo, la heterogeneidad y las divergencias políticas y estratégicas por parte de diversos grupos sociales ligados a los derechos humanos se mantienen, e incluso se intensifican. Una línea de divergencia y conflicto se refiere a la relación con organismos estatales: la gama de posturas varía desde quienes, como la Agrupación Madres de Plaza de Mayo, no aceptan ningún tipo de negociación o de vínculo con el Estado, hasta quienes se incorporan como funcionarios a la propia estructura estatal en sus diversos niveles. Otra línea de divergencia que se ha ido perfilando a lo largo de los veinticinco años de historia se liga a la interpretación y el sentido que diversos grupos dan a los conflictos políticos y la violencia de los años setenta. Desde el primer momento de la transición el marco dominante fue, sin duda, el de un Estado terrorista que cometió violaciones a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad. Sobre esto, no hay mucha controversia. Los temas de interpretación y debate tienen que ver con los sentidos del "antes" y con las visiones del "después". ¿Cómo incorporar el sentido de los proyectos de transformación que inspiraron las luchas sociales y políticas de comienzos de la década de los setenta? ¿Cómo establecer continuidades y rupturas entre la represión política de la dictadura y las políticas de exclusión y marginación económica de los noventa? ¿Cuáles prácticas históricas de lucha social se incorporan, por ejemplo, en las movilizaciones sociales ligadas a la caída

del gobierno de De la Rúa? Cuestiones abiertas, difíciles de contestar sin que medie una distancia temporal e histórica con los procesos analizados.

¿FIN DE UNA ETAPA?

El 6 de marzo de 2001 el juez federal Gabriel Cavallo declaró la "inconstitucionalidad e invalidez" de las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida, que habían entrado en vigor en 1986 y 1987. Éstas eliminaban la posibilidad de procesar a los militares responsables de la represión durante la dictadura militar, con excepción del crimen de secuestro de niños. Tres años antes, en 1998, el Congreso había derogado estas leyes, pero sin carácter retroactivo. La sentencia del juez Cavallo, ratificada por la Cámara Federal en noviembre de 2001, se aplica a un caso particular. Si fuera confirmada por la Corte Suprema, sin embargo, significará la posibilidad de reabrir cientos, si no miles, de expedientes de violaciones cometidas.

La solidez jurídica de esa sentencia la ha convertido rápidamente en un modelo y en un hito significativo, incluso más allá de los límites del país. El reconocimiento de los crímenes cometidos tuvo consecuencias políticas inmediatas y duraderas, que se agregó al impacto simbólico del 25° aniversario del golpe del 24 de marzo, que se cumplía unos días después. Se trataba de una coyuntura en la que convergían dos líneas que se habían ido desarrollando a lo largo de esos veinticinco años: el trabajo de la memoria y la justicia institucional. Los dos caminos, que parecían ir abriéndose y separándose uno del otro, volvían a encontrarse.

En efecto, uno de los aspectos de mayor importancia en el movimiento de derechos humanos fue y es su lucha "contra el olvido" y por la recuperación de la memoria. Esta lucha está anclada en una convicción indiscutida de que sólo a través del recuerdo permanente de lo ocurrido en la represión se puede construir una barrera contra la repetición de atrocidades similares. Una certidumbre de que el "Nunca más" en el futuro se deriva del recuerdo del pasado traumático.

¿De qué olvido y de qué memoria estamos hablando? Los sentidos del pasado, esto es la memoria y el olvido, son cons-

Párrafos finales de la sentencia del juez Gabriel Cavallo por la que anula las leyes de Punto Final y Obediencia Debida (9 de marzo de 2001)

De todo esto se deriva que actos que impliquen la asunción de la suma del poder público no pueden ser amnistiados, ni por una ley de facto, ni por una ley de jure. Y si los hechos cometidos durante la dictadura militar habían constituido una manifestación de la asunción de la suma del poder público en el sentido del art. 29 de la Const. Nacional y por esto no habían podido ser amnistiados legítimamente ni siquiera en su condición de delitos contra la vida, contra la integridad corporal, contra la libertad, etcétera, lo mismo se puede decir ante el dictado de cualquier ley que, como las de "Punto Final" y "Obediencia Debida", conducían a una consecuencia similar. En pocas palabras, así como la ley 23.040 pudo anular la ley 22.924, se podrían anular ahora las leyes 23.492 y 23.521. [...] Al igual que ocurriera con la ley 22.924, las leyes 23.492 y 23.521 tienen como consecuencia que queden impunes hechos que desconocieron la dignidad humana y excluyen del conocimiento del Poder Judicial el juzgamiento de tales ilícitos. Por lo tanto, las consecuencias de estas leyes alcanzan los extremos que el art. 29 de la Constitución Nacional rechaza enfáticamente, por lo que estas leyes, denominadas "Ley de Punto Final" y "Ley de Obediencia Debida", carecen, para el caso, de efectos jurídicos: llevan consigo una nulidad insanable.

Por todo lo expuesto,

truidos por sujetos en lucha, y ésta incluye la disputa por el sentido de la historia y por los contenidos de la tradición y de los valores. Así, en la Argentina de la transición a la democracia de los ochenta, el movimiento de derechos humanos actuó como "emprendedor" de la memoria, frente a dos corrientes políticas con proyectos ideológicos alternativos: los que pretendían glorificar la actuación de las Fuerzas Armadas como héroes en una guerra que tuvo algunos "excesos", y los que pretendían cerrar las heridas y conflictos de la sociedad a través de la "reconciliación" y el olvido, señalando las urgencias económicas y políticas del presente y pretendiendo mirar hacia el futuro o hacer borrón y cuenta nueva.

RESUELVO:

I. DECLARAR INVÁLIDO el art. 1 de la ley 23.492 por ser incompatible con la Convención Americana de Derechos Humanos (arts. 1, 2, 8 y 25), con la Declaración Americana de Derechos Humanos (art. XVIII), con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 2 y 9), y con el objeto y fin de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (art. 18 de la Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados).

II. DECLARAR INVÁLIDOS los arts. 1, 3 y 4 de la ley 23.521 por ser incompatibles con la Convención Americana de Derechos Humanos (arts. 1, 2, 8 y 25), con la Declaración Americana de Derechos Humanos (art. XVIII), con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 2 y 9), y con el objeto y fin de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (art. 18 de la Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados).

III. DECLARAR la INCONSTITUCIONALIDAD y la NULIDAD INSANABLE del art. 1 de la ley 23.492 y de los arts. 1, 3 y 4 de la ley 23.521 (Art. 29 de la Constitución Nacional).

IV. Citar a prestar declaración indagatoria a Julio Héctor Simón y a Juan Antonio del Cerro (art. 294 C.P.P.N.) para el día 15 y 20 del corriente, respectivamente.

V. Notifíquese por cédula a diligenciar en el día.

Gabriel R. Cavallo
Juez federal.

Frente a estas interpretaciones contrapuestas, el movimiento de derechos humanos se dedicó militantemente a promover el recuerdo, a señalar qué acontecimientos (afrentas y violaciones) era preciso retener y transmitir. Una parte del emprendimiento activo de la memoria estuvo centrado en elaborar archivos históricos, datos, documentos.

Si el recuerdo y el no olvido son siempre parte de la recreación de tradiciones, en períodos de transición y reconstrucción democrática la tarea tiene consecuencias políticas más inmediatas: el reconocimiento público y oficial de la información sobre violaciones y violadores (la construcción de una "verdad" histórica) constituye un momento crucial de la asignación

de responsabilidades. En este sentido, conviene recordar aquí la distinción que hace Juan Méndez en su informe sobre la Argentina entre la fase de la "verdad" y la fase de la "justicia": la fase de la "verdad" implica el reconocimiento gubernamental de la responsabilidad que tuvieron agentes estatales por los abusos cometidos. Esto se logra a través de la difusión oficial de la "verdad" de lo ocurrido. La fase de la "justicia" implica la acusación formal y el castigo de los culpables reconocidos como tales, un paso que no siempre resulta políticamente viable en su totalidad.

Esta distinción se ve muy claramente en el caso argentino. Desde la perspectiva de la sociedad en su conjunto, la fase de la "verdad" correspondió a las investigaciones llevadas a cabo por la CONADEP. En su informe se dieron a conocer públicamente las atrocidades cometidas durante el régimen militar: nadie puede aducir ignorancia desde entonces. Se vendieron cientos de miles de copias del libro *Nunca más*, que sigue reeditándose. A su vez, apelando a la autoridad del Poder Judicial, el juicio a los ex comandantes fue la confirmación institucional de esa "verdad" y el momento fundacional de la "justicia". Con el correr de la transición, las dificultades políticas de la fase de la "justicia" se pusieron de manifiesto de manera creciente, provocando revisiones y retrocesos en la política oficial.

En términos políticos, todas las frágiles democracias en formación se enfrentan con la dificultad de implementar la verdad y la justicia, presas del temor a la reacción por parte de los culpables, mayoritariamente militares y otros grupos que siempre quedan con poder y con base social, del peligro de un nuevo golpe u otras formas de reacción, y de la imposibilidad de enjuiciar a *todos* los culpables y de resarcir a *todas* las víctimas. En estas situaciones, tan comunes en el mundo actual, el reconocimiento y la información amplia son un primer paso en la tarea que hay que realizar, aunque no alcanzan.

En tanto no hay una única demanda y una única memoria, la situación es compleja. En la Argentina, el reconocimiento de la "verdad", la humanización de las víctimas y la estigmatización de los responsables son, sin duda, procesos significativos para los directamente implicados y para la sociedad como un todo. La condena moral y social, sin embargo, no puede reem-

plazar la centralidad de la Justicia, especialmente cuando se dirige la mirada hacia la construcción de una institucionalidad democrática.

Desde una perspectiva histórica, la justicia incompleta implica dejar políticamente sin resolver un conflicto, lo cual abre así la posibilidad de que el espacio sea ocupado por el dolor y el sufrimiento de las víctimas y afectados directos, con su pérdida irreparable e inolvidable. En tales casos, saldar las cuentas del pasado quedará como una tarea eternamente inconclusa, y las heridas reaparecerán una y otra vez, de manera repetitiva, sin elaboración ni transformación histórica o simbólica.

La sentencia del juez Cavallo por la que dictamina que las leyes de Obediencia Debida y Punto Final son inconstitucionales traspasan el caso individual que se está juzgando, ya que lo que se elabora es un texto fundante de una institucionalidad jurídica. Es en instancias como ésta donde *justicia* y *memoria* quedan identificadas, y se pierde la distancia entre la construcción simbólica y los procesos institucionales.

BIBLIOGRAFÍA

Acuña, Carlos, y Catalina Smulovitz, "Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional", en AA. VV., *Juicio, castigos y memorias: derechos humanos y justicia en la política argentina*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1995.

Americas Watch, *Truth and Partial Justice in Argentina,* Americas Watch, Washington, 1987.

Anguita, Eduardo, *Sano juicio. Baltasar Garzón, algunos sobrevivientes y la lucha contra la impunidad en Latinoamérica,* Sudamericana, Buenos Aires, 2001.

Brysk, Alison, *The Politics of Human Rights in Argentina. Protest, Change, and Democratization,* Stanford University Press, Stanford, 1994.

Calveiro, Pilar, *Poder y desaparición. Los campos de concentración en Argentina*, Colihue, Buenos Aires, 1998.

Da Silva Catela, Ludmila, *No habrá flores en la tumba del pasado. La experiencia de reconstrucción del mundo de los familiares de desaparecidos*, Ediciones Al Margen, La Plata, 2001.

Feld, Claudia, *Del estrado a la pantalla: Las imágenes del juicio a los ex comandantes en Argentina,* Siglo XXI de España Editores / Siglo XXI de Argentina Editores, Madrid y Buenos Aires, 2002.

González Bombal, María Inés, "'Nunca más'. El juicio más allá de los estrados", en AA.VV., *Juicio, castigos y memorias: derechos humanos y justicia en la política argentina*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1995.

———, *El diálogo político: la transición que no fue*, Documento CEDES Nº 61, Buenos Aires, 1990.

———, "Derechos humanos: la fuerza del acontecimiento", en AA.VV., *El discurso político: lenguajes y acontecimientos*, Hachette, Buenos Aires, 1987.

González Bombal, María Inés, y María Sondereguer, "Derechos humanos y democracia", en Elizabeth Jelin (ed.), *Movimientos sociales y democracia emergente / 1*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1987.

Invernizzi, Hernán, y Judith Gociol, *Un golpe a los libros. Represión a la cultura durante la última dictadura militar*, EUDEBA, Buenos Aires, 2001.

Jelin, Elizabeth, *Los trabajos de la memoria,* Siglo XXI de España Editores / Siglo XXI de Argentina Editores, Madrid y Buenos Aires, 2002.

Landi, Oscar, y María Inés González Bombal, "Los derechos en la cultura política", en AA.VV., *Juicio, castigos y memorias: derechos humanos y justicia en la política argentina*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1995.

Leis, Héctor Ricardo, *El movimiento por los derechos humanos y la política argentina*, tomos 1 y 2, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1989.

Lorenz, Federico, "¿De quién es el 24 de marzo? Las luchas por la memoria del golpe de 1976", en Jelin, Elizabeth (ed.), *Las conmemoraciones: las disputas en las fechas "infelices"*, Siglo XXI de España Editores / Siglo XXI de Argentina Editores, Madrid y Buenos Aires, 2002.

Mignone, Emilio, *Derechos humanos y sociedad: el caso argentino*, EPN/ CELS, Buenos Aires, 1991.

Novaro, Marcos, y Vicente Palermo, *La dictadura militar 1976-1983. Del golpe de Estado a la restauración democrática,* Paidós, Buenos Aires, 2003.

Palermo, Vicente, "Movimientos sociales y partidos políticos: aspectos de la cuestión en la democracia emergente en Argentina", en Elizabeth Jelin (ed.), *Movimientos sociales y democracia emergente / 2,* CEAL, Buenos Aires, 1987.

Sondereguer, María, "Aparición con vida. El movimiento de derechos humanos en Argentina", en Elizabeth Jelin (ed.), *Los nuevos movimientos sociales / 2*, CEAL, Buenos Aires, 1985.

Ulla, Noemí, y Hugo Echave, *Después de la noche. Diálogo con Graciela Fernández Meijide*, Contrapunto, Buenos Aires, 1986.

Veiga, Raúl, *Las organizaciones de derechos humanos*, CEAL, Buenos Aires, 1985.

Verbitsky, Horacio, *El vuelo,* Planeta, Buenos Aires, 1995.

NUEVA HISTORIA ARGENTINA

TOMO 1: *Los pueblos originarios y la conquista*
Período: Prehispánico (hasta 1516)
Dirección de tomo: Myriam Tarragó

TOMO 2: *La sociedad colonial*
Período: Colonial (1516-1806)
Dirección de tomo: Enrique Tandeter

TOMO 3: *Revolución, República, Confederación*
Período: De la Independencia a Caseros (1806-1852)
Dirección de tomo: Noemí Goldman

TOMO 4: *Liberalismo, Estado y orden burgués*
Período: De la Organización Nacional (1852-1880)
Dirección de tomo: Marta Bonaudo

TOMO 5: *El progreso, la modernización y sus límites*
Período: De la hegemonía conservadora (1880-1916)
Dirección de tomo: Mirta Zaida Lobato

TOMO 6: *Democracia, conflicto social y renovación de ideas*
Período: De entreguerras I: Los gobiernos radicales (1916-1930)
Dirección de tomo: Ricardo Falcón

TOMO 7: *Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política*
Período: De entreguerras II: La década de 1930 (1930-1943)
Dirección de tomo: Alejandro Cattaruzza

TOMO 8: *Los años peronistas*
Período: Del peronismo (1943-1955)
Dirección de tomo: Juan Carlos Torre

TOMO 9: *Violencia, proscripción y autoritarismo*
Período: De la Revolución Libertadora al derrocamiento de María E. M. de Perón (1955-1976)
Dirección de tomo: Daniel James

TOMO 10: *Dictadura y democracia*
Período: Del Proceso de Reorganización Nacional al gobierno de Fernando De la Rúa (1976-2001)
Dirección de tomo: Juan Suriano

TOMOS ESPECIALES

Arte, sociedad y política. Dirección de los dos tomos: José Emilio Burucúa
Atlas Histórico Argentino. Dirección de tomo: Mirta Zaida Lobato - Juan Suriano

Este volumen se propone revisar el pasado reciente de la Argentina, desde el golpe militar de marzo de 1976 hasta la caída del presidente Fernando de la Rúa. El presupuesto central que recorre los diversos capítulos sostiene que en el último cuarto de siglo se produjeron cambios económicos, sociales, políticos y culturales de tal magnitud que transformaron la sociedad argentina. En efecto, el proceso económico neoliberal iniciado en 1976 y profundizado durante los años noventa bajo la conducción del presidente Carlos Menem produjo una profunda crisis en el mundo del trabajo que derivó en niveles de desocupación sin precedentes. Paralelamente, la reformulación de las políticas sociales implicó la retirada del Estado y el abandono de su rol interventor, sumiendo en la desprotección a amplias franjas de la sociedad que no pueden escapar de la miseria ante la falta de políticas de empleo y la aplicación de estrategias asistenciales insuficientes. Por supuesto, el impacto sobre las formas de organización sindical y de protesta también ha sido notable y hoy conviven viejos (trabajadores) y nuevos (desocupados) actores sociales, viejas (sindicatos y huelgas) y nuevas (piquetes, cortes de ruta) formas de movilización y organización.

Por otro lado, el volumen analiza minuciosamente las transformaciones políticas. Después de los años de la más cruenta dictadura militar de nuestra historia, la democracia se reinstauró en 1983 y a pesar de sus límites, imperfecciones y crisis hoy parece haberse afirmado como nunca antes había ocurrido. Y si bien arrastra una serie de defectos estructurales en su sistema político, también es cierto que ha logrado incorporar el tema de los derechos humanos como pocas sociedades latinoamericanas lo han hecho. En resumen, este libro trata sobre los claroscuros de la historia argentina reciente.




ISBN 950-07-2637-8
9 789500 726375

Impreso en la Argentina
www.edsudamericana.com.ar